

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

В. В. Иванов, В. М. Комаров,
П. Н. Павлов, Н. А. Румянцев

Вопросы модернизации

Роль социального капитала

Под редакцией
В.М. Комарова, П.Н. Павлова



Издательский дом «Дело»
Москва · 2014

УДК 330.34
ББК 65.011
И20

Иванов, В. В., Комаров, В. М., Павлов, П. Н., Румянцев, Н. А.

И20 Вопросы модернизации: роль социального капитала / В. В. Иванов, В. М. Комаров, П. Н. Павлов, Н. А. Румянцев; под ред. В. М. Комарова, П. Н. Павлова. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. — 68 с. — (Научные доклады: экономика).

ISBN 978-5-7749-0987-2

Данная работа посвящена исследованию роли социального капитала в обеспечении модернизации российской экономики. В работе подчеркивается значение институтов для экономического развития, а также предпринимается попытка продемонстрировать, каким образом качество институциональной среды (включая государственное регулирование) может повышаться путем улучшения характеристик социального капитала. Кроме того, в данной работе раскрывается роль социального капитала в обеспечении экономически эффективных институциональных преобразований, преодолении эффекта блокировки экономических реформ.

Особое внимание уделяется описанию системы инструментов (оценка регулирующего воздействия, краудсорсинг, инструменты системы «Открытое правительство» и т. п.), на основе которых в настоящий момент выстраивается стратегия модернизации российской экономики. В работе также приводятся рекомендации по усовершенствованию российской системы государственного управления экономикой на основе задействования потенциала самоорганизации общества, развития социального капитала.

ISBN 978-5-7749-0987-2

УДК 330.34
ББК 65.011

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
2014

Оглавление

Введение	5
1. Эффективные институты и экономический рост	9
2. Модернизационный потенциал социального капитала	14
Проблемы измерения социального капитала	15
Макроэкономические эффекты социального капитала	17
Производство общественных благ	19
Подотчетность государства	21
3. Инструменты модернизации в экономике знаний и роль социального капитала	26
Новая роль общественного участия в экономике: теоретические подходы	27
Перспективные инструменты общественного участия	31
Возможности повышения эффективности инструментов модернизации: роль социального капитала	36

4. Накопление социального капитала в России	42
Уровень накопления социального капитала в России	43
К вопросу об увеличении уровня социального капитала в России	46
5. Факторы и условия обеспечения необратимости институциональных преобразований: роль социального капитала	48
Условия и факторы обеспечения необратимости реформ.	49
Условия осуществления устойчивых и эффективных изменений	53
Роль социального капитала в преодолении эффекта блокировки реформ	54
Выводы для экономической политики.	57
Использованные источники и литература.	60

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время экономическая политика ведущих стран мира направлена на выстраивание и совершенствование системы стимулов экономических агентов, которая способствовала бы развитию инноваций в экономике и обществе. Сформированные в развитых странах мира инновационные системы обеспечивают опережающую коммерциализацию передовых исследований и разработок.

Построение инновационной экономики в качестве одного из ключевых императивов долгосрочного социально-экономического развития России было заявлено в 2008 г. в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года¹. В Стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 года² были уточнены цели и задачи

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 2227-р от 8 декабря 2011 г.

инновационного развития, предложены конкретные шаги по выстраиванию национальной инновационной системы. В течение 2012 г. Правительство России утвердило долгосрочные программы в области инновационного развития и модернизации, а в январе 2013 г. — Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (ОНДП).

В последнем из перечисленных документов подчеркивается, что на сегодняшний день потенциал экономического роста в рамках использующейся в последние годы экспортно-сырьевой модели фактически исчерпан. При сохранении текущих тенденций ожидается снижение темпов экономического роста в 1,5–2 раза. Как указывается в ОНДП, новая модель экономического роста должна активировать «*новые факторы конкурентоспособности* российской экономики, ранее остававшиеся задействованными не в полной мере (уровень образования населения, научный и технологический потенциал)»¹. Особо выделяется роль институтов *гражданского общества*: «Требуется также продолжить работу по расширению роли гражданского общества, повышению эффективности взаимодействия государства с его институтами, что позволит улучшить условия ведения бизнеса и обеспечить действенный общественный контроль реализации государственных функций»².

На наш взгляд, для реализации модернизационного сценария развития российской экономики (или «новой модели роста» в терминах ОНДП) в среднесрочной перспективе необходимо проведение комплексных институциональных преобразований в рамках не только основных секторов национальной экономики, но и российского общества в целом. Основная цель данных преобразований — создание эффективной системы стимулов для граждан и экономических

¹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г.). С. 5.

² Там же. С. 5.

агентов, которая способствовала бы реализации имеющегося потенциала национального человеческого капитала.

Создание конкурентоспособной в мировом масштабе институциональной среды, системы эффективных норм и правил поведения, поощряющих гражданскую инициативу, дух новаторства, возможны через принципиальное улучшение существующих институциональных условий.

По нашему мнению, важнейшим механизмом, который обеспечит форсированные институциональные преобразования, может быть организация и осуществление различных видов *коллективных действий*, аккумулирующих и реализующих общественный запрос на изменения. Это возможно на основе подключения к институциональному строительству широких общественных групп, переноса центра тяжести принятия решений в гражданское общество, усиления обратной связи между обществом и государством, поощрения общественной самоорганизации в самых разных формах, обеспечения формализации процедур представления и последующего обязательного учета общественных инициатив.

Данный сценарий модернизации выглядит перспективным с учетом высокого уровня качества человеческого капитала, которым обладает Россия и который в настоящее время ограниченно задействован в процессе выработки, принятия и *мониторинга* реализации решений. Однако уровень развития социального капитала, который является, по нашему мнению, также *необходимым* условием для запуска подобной модели экономического развития, остается недостаточным.

Модернизация в данном контексте будет представлять собой не селективную поддержку отдельных отраслей или создания «оазисов» инновационной деятельности (так называемый проектный подход к модернизации, характерный для последних лет), а целенаправленный процесс создания устойчивой системы стимулов для производительной деятельности и инвестиций в человеческий капитал для всех экономических агентов, политику поощрения накопления социального капитала.

Формируя развитое гражданское общество, в котором сильны традиции кооперации, самоорганизации и гражданской

ответственности, можно не только обеспечить эффективное создание общественных благ (и часто сделать это лучше, чем государство), в том числе эффективных экономических и социальных институтов, но и повысить эффективность самого государства за счет контроля его действий, активизации каналов обратной связи. Заметим, что развитие информационно-коммуникационных технологий, создание различных коммуникационных площадок делает в настоящее время проблему организации и последующего масштабирования коллективных действий принципиально *решаемой*.

В этой связи настоящее исследование посвящено разработке контуров будущей новой модели экономического роста, активизирующей фактор социального капитала в России, уровень развития которого в настоящее время не позволяет эффективно выстраивать гражданское общество. Качественное изменение состояния социального капитала в лучшую сторону позволит задействовать недоиспользованный в настоящее время потенциал модернизационного развития.

В первой главе настоящей работы представлен комплексный анализ роли институтов в экономическом развитии. Вторая глава посвящена обсуждению модернизационного потенциала социального капитала. В третьей главе представлен обзор новейших теоретических подходов к анализу роли общественного участия в экономике, охарактеризованы перспективы увеличения эффективности ряда инструментов модернизации российской экономики на основе задействования фактора социального капитала. В четвертой главе приведено описание актуального состояния сферы социального капитала в России, обозначены контуры механизмов восстановления социального капитала в российском обществе. В пятой главе охарактеризована роль социального капитала в обеспечении необратимости (динамической устойчивости) институциональных (модернизационных) преобразований. В завершении работы сформулированы выводы для экономической политики и предложены контуры перспективной модели экономического роста в экономике знаний, активизирующей потенциал социального капитала.

1. ЭФФЕКТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Долгосрочное развитие стран является базовым, фундаментальным вопросом экономической науки и экономической политики. В течение долгого времени внимание исследователей было сконцентрировано в основном на «производственных» факторах экономического роста — физическом и человеческом капитале, технологических инновациях и т. д. Однако политика развития, основанная на неоклассических моделях роста, далеко не всегда приводила к ожидаемым положительным результатам. Поэтому начиная с 70-х гг. прошлого века экономисты обратились к так называемым фундаментальным факторам экономического роста. В 1973 г. Дуглас Норт и Роберт Томас охарактеризовали сдвиг парадигмы экономики развития следующим образом: «факторы, которые мы перечислили (инновации, экономия на масштабе, образование, накопление капитала и т. д.) не являются причинами экономического роста; они и есть экономический рост»¹. В свою очередь Дуглас Норт и другие исследователи предложили сосредоточиться на факторах, определяющих *стимулы людей* к производительной (или, наоборот, непроизводительной) деятельности. Такими факторами являются «правила игры» в обществе — другими словами, система институтов. В настоящее время важность институционального фактора для экономического развития уже является консенсусом для экономистов, однако за этим консенсусом стоит огромное число теоретических и прикладных работ.

Первый и основной вопрос большинства эмпирических исследований: можно ли институциональными факторами объяснить различия в уровнях экономического развития различных государств? Если да, то какие именно институты способствуют росту и процветанию, а какие сдерживают его? Самым сложным в данной повестке был и остается вопрос

¹ North D. C., Thomas R. P. (1973). The Rise of the Western World: A New Economic History, Cambridge: Cambridge University Press.

институциональных изменений, перспектив сознательного повышения качества действующих институтов.

В частности, эконометрический анализ, который провели Ф. Кифер и С. Нэк¹, также подтвердил гипотезу Д. Норта о значимости качества институтов для экономического роста страны, но именно в долгосрочной перспективе. Мансур Олсон² на основе сопоставления процессов восстановления экономики Японии и Германии также указывает на долгосрочный характер влияния институциональных факторов на экономический рост этих стран. Эти исследования вместе с исследованиями Д. Родрика, А. Сабраманиана и других³ показывают, что качество институтов является главным фактором, объясняющим различия в темпах роста экономики разных стран в долгосрочном периоде.

Особое внимание в изучении институциональных факторов развития уделяется роли института защиты прав собственности. Так, Ф. Кифер и С. Нэк⁴ в работе 1995 г. провели эконометрическое исследование зависимости темпов роста экономики от степени защиты прав собственности, рисков экспроприации и вероятности соблюдения контрактов для иностранных инвесторов. Данное исследование показало, что гарантии защиты прав собственности существенно влияют на уровень инвестиций и на экономический рост в целом, при этом результаты являются устойчивыми во времени и учитывают влияние факторов накопления и качество

¹ *Keefer P., Knack S. (1997). Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of Institutional Explanation//Economic Inquiry. Vol. 35. P. 590–602.*

² *Olson M. (1997). The New Institutional Economics: The Collective Choice Approach to Economic Development in Clague C. et al. eds., Institutions and Economic Development// Johns Hopkins University Press, Baltimore. P. 37–66.*

³ *Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2002). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, NBER Working Paper. No. 9305.*

⁴ *Keefer P., Knack S. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, Economics and Politics. November. Vol. 7.*

осуществляемой экономической политики. Роберт Барро¹ анализировал значение факторов гражданского правопорядка и защиты прав собственности на экономическое развитие разных стран. Результаты его исследования показывают, что данные факторы имеют определяющее значение не только для уровня иностранных инвестиций, но и для всего экономического развития страны в целом. Права собственности и гарантии их защиты выступают в качестве одного из основных показателей при оценке качества институциональной среды, и обеспечение соблюдения данных прав является ключевым для стимулирования и поддержания устойчивого экономического роста.

Исследуя взаимосвязь между институтами и темпами экономического роста, специалист Международного валютного фонда П. Мауро использовал уровень бюрократической коррупции как показатель качества институциональной среды². База данных была составлена из индексов «Business International» по коррупции и эффективности судебной системы для 70 стран за 1980–1983 гг. Высокий уровень коррупции отрицательно влияет на уровень инвестиций в экономику, а следовательно, замедляет экономический рост. По результатам исследования П. Мауро был сделан интересный вывод о том, что качество бюрократии является *как минимум* таким же важным фактором для привлечения в экономику инвестиций, как политическая стабильность.

Исследовательская группа Всемирного банка под руководством Д. Кауфмана ежегодно составляет индекс качества государственного управления³, основанный на шести показателях: подотчетность властей, бремя регулирования, верховенство закона, контроль коррупции, политическая стабильность и эффективность правительства. Данной группе

¹ Barro R. J. (1996). Determinants of Economic Growth: A Cross Country Empirical Study, NBER Working Paper. No. 5698.

² Mauro P. (1995). Corruption and growth. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 110. № 3. P. 681–712.

³ Кауфманн Д., Край А., Лобатон П. Значение государственного управления / Институт Всемирного банка. 1999. Октябрь.

удалось установить явную причинно-следственную связь между качеством управления и экономическим развитием. Страны с более высоким качеством управления характеризуются более высокими доходами на душу населения, более низкой детской смертностью, высоким уровнем грамотности.

Важным аспектом роли институтов в экономике является их влияние на состояние финансовых рынков в стране, от развития которых во многом зависят будущие темпы экономического роста и уровень экономической активности. Так, в целой серии работ А. Шлейфер и другие¹ исследователи рассматривают значение типа и качества правовых институтов для развития финансовых рынков. В результате чего на основании анализа опыта 49 стран приходят к выводу, что развитие данных рынков во многом предопределяется типом принятого в стране права. Так, страны с англосаксонской правовой системой обладают, по сравнению со странами с романо-германской правовой традицией, более развитыми фондовыми рынками и рынками обязательств (долгов). При этом авторы подчеркивают значение качества институциональной среды в целом для развития финансовых рынков вне зависимости от типа правовой системы в той или иной стране. Этот же аспект в своей работе анализировали Т. Бек и др.²: исследователи пришли к выводу о том, что эффективность работы правовой системы (в части обеспечения защиты прав собственности иностранных инвесторов) тесно связана с динамичностью результатов, которые показывает финансовый сектор, а также с темпами роста, которые демонстрирует экономика в целом.

Ряд интересных и относительно недавних исследований посвящен влиянию неформальных институтов и культуры

¹ *Shleifer A., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Vishny, R. (1997). Legal Determinants of External Finance, Journal of Finance; Shleifer A., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Vishny R. (1998). Law and Finance // Journal of Political Economy.*

² *Beck T., Demirguc-Kunt A., Levine R., Maksimovic V. (2001). Financial Structure and Economic Development: Firm, Industry, and Country Evidence in Financial Structure and Economic Growth. Cambridge, MA: MIT Press.*

на экономическую динамику. Ценности и убеждения, распространенные в обществе, определяют содержание неформальных правил и норм, а также опосредованно влияют на формирование формальных институтов. Так, например, в своем исследовании Ю. Городниченко и Дж. Ролан¹ указывают на то, что страны с более индивидуалистической культурой в большей степени склонны к предпринимательству и инновациям, рыночным отношениям, так как культура индивидуализма способствует принятию на себя рисков и ответственности. Это подтверждается долей частных предприятий в таких странах (в особенности в сфере малого бизнеса). Коллективистские культуры характеризуются меньшей склонностью к риску и большей склонностью к расширенному использованию государственных форм регулирования. Однако все связи между культурой, институтами и экономикой не так очевидны, как кажется. В серии работ Л. Гуизо, П. Сапиенца и Л. Зингалес анализируют то, как именно культура, традиции и религия влияют на экономические отношения². Исходя из анализа сотрудничества различных европейских регионов, авторы показывают, что исключительно экономическими или географическими условиями невозможно объяснить сложившиеся характеристики системы экономического обмена между странами. Однако включая в анализ историко-культурную переменную, можно объяснить, почему одни страны более интенсивно участвуют в обмене товарами по сравнению с другими. На основе понятия о культурных традициях обосновываются различные специализации стран.

Таким образом, накопленный за последние годы объем знаний свидетельствует о безусловной важности качественных характеристик институциональной среды с точки зрения экономической динамики. В следующей главе мы предлагаем

¹ *Gorodnichenko Y., Roland G. (2010). Culture, Institutions and the Wealth of Nations. NBER Working Paper. No. 16368.*

² *Guiso L., Sapienza P. and Zingales L. (2009). Cultural Biases in Economic Exchange? Quarterly // Journal of Economics. Vol. 124. No. 3; Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2006). Does Culture Affect Economic Outcomes? // Journal of Economic Perspectives, American Economic Association. Vol. 20. No. 2. P. 23-48.*

перейти к обсуждению *экономического значения социально-го капитала* как сравнительно малоисследованного фактора экономической динамики, а также институционального развития.

2. МОДЕРНИЗАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА

Многие классики экономической науки, начиная от Адама Смита и заканчивая Кеннетом Эрроу, высказывали гипотезу о важности для экономического развития способности общества обеспечивать *честное, кооперативное поведение* людей — как в рамках отдельных транзакций, так и в ходе организации коллективных действий. Проблема кооперативного поведения вообще является одной из базовых для всей экономической науки. Даже простейшие хрестоматийные модели вроде «дилеммы заключенного» показывают, как общество, не способное наладить кооперативное поведение своих участников, может не достигать тех экономических результатов, которые могли бы быть потенциально достигнуты.

Согласно классическим работам Норта институциональная среда формируется из формальных институтов и *социальных норм*, которые непрерывно взаимодействуют между собой. Под социальными нормами можно понимать стандарты поведения, базирующиеся на разделяемых участниками сообщества ценностях и убеждениях. Процесс их возникновения, эволюции и взаимодействия с формальными институтами является, на наш взгляд, одним из самых интересных в современной экономической науке. При этом необходимо отметить, что нормы кооперации являются лишь частным случаем социальных норм, определяющих предпочтения и поведение индивидов, а значит, оказывающих влияние на экономические результаты общества в целом¹.

¹ Guiso L., Sapienza P. and Zingales L. (2009). Cultural Biases in Economic Exchange? *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 124. No. 3; Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2006). Does Culture Affect Economic Outcomes?//

Экспоненциальный рост научных публикаций, посвященных экономическому значению норм кооперации, опирался в основном на концепцию социального капитала. В течение XX в. этот термин несколько раз независимо вводился разными исследователями — преимущественно социологами. В настоящее время термин *социальный капитал* используется большинством исследователей как метафорическое определение степени распространенности норм честности и доверия, облегчающих организацию коллективных действий¹.

Основная заслуга во включении этой концепции в экономическую теорию принадлежит американскому политологу Роберту Патнэму. Публикация его книги «Чтобы демократия сработала» дала старт всевозрастающему числу экономических публикаций, использующих понятие социального капитала.

ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕРЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА

Для эмпирического тестирования гипотез Патнэма экономисты вынуждены решать нетривиальную задачу измерения характеристик социальных норм и лежащих в их основе ценностей и убеждений. Для измерения норм честного поведения представители общественных наук используют следующие основные методы: лабораторные и полевые эксперименты, прямые и косвенные оценки.

Journal of Economic Perspectives, American Economic Association. Vol. 20. No. 2. P. 23–48.

¹ В последнее время в научной литературе наметилось стремление к операционализации этой концепции. В частности Гуизо, Сапиенца и Зингалез предложили концепцию «гражданского капитала» («civic capital»), под которым они понимают устойчивые убеждения и ценности, помогающие преодолевать проблему безбилетника в ходе общественно-полезных коллективных действий. Такое определение предполагает положительную экономическую отдачу, измеримость, устойчивость во времени, т. е. решает те проблемы, на которых сосредоточивалась основная критика. См.: *Guiso L., Sapienza P., Zingales L.* (2011). Civic Capital as the Missing Link // *Social Economics Handbook* / edited by Jess Benhabib, Alberto Bisin and Matthew O. Jackson. Vol. 1. P. 417–480. Elsevier.

1. Первый способ опирается на классические *лабораторные эксперименты* («Игра на доверие» или «Ультиматум»), а также полевые эксперименты — например разбрасывание кошельков на улицах и т. д. Данные способы почти не используются для межстрановых и межрегиональных сравнений.
2. *Прямые оценки* норм кооперации формируются с помощью социометрических опросов типа *World Values Survey* и его региональных/национальных аналогов. Этот способ на данный момент является основным для эмпирических исследований. Для измерения уровня доверия используется самый общий вопрос: «Можно ли, на ваш взгляд, доверять большинству людей, или не будете ли вы чересчур осторожными во взаимоотношениях с другими людьми?» По сути, этот вопрос концентрируется именно на ожидаемом поведении незнакомцев, т. е. на неперсонифицированном, или обобщенном доверии. Для оценки доверия к ближайшему кругу родственников и друзей задаются отдельные вопросы.
3. *Косвенные оценки* связаны с измерением не норм как таковых, а продуктов действия этих норм — в случае социального капитала показателем для измерения может являться активность участия в анонимном донорстве, волонтерской деятельности, благотворительности и т. д.

Необходимо сделать следующее методологическое замечание. Мы можем использовать и косвенные, и прямые оценки социального капитала, тем не менее уровень кооперации в обществе будет зависеть как от содержания социальных норм, носителями которых являются экономические агенты, так и от эффективности механизмов принуждения к кооперации, которые действуют в обществе. Это концептуально затрудняет межстрановые сравнения. Данная проблема решается с помощью контроля на фиксированные параметры институциональной среды.

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ
СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА

В упомянутой работе Патнэма исследуется вопрос о различиях в развитии северных и южных регионов Италии¹. По мнению автора, этот феномен можно объяснить различиями в уровнях социального капитала. Северные районы страны начиная с XI–XII вв. существовали в режиме автономии — независимых городов-республик, развивавшихся за счет развития ремесла и коммерции, в то время как южные оставались под властью сильных монархий — норманнской, затем превратившись в Сицилийское королевство. Основой хозяйства юга страны стало земледелие на базе крупной феодальной собственности и личной зависимости крестьян.

Таким образом, в рамках одной страны сложилось два принципиально разных подхода к решению проблемы коллективных действий. Опыт *многолетнего самоуправления* сформировал в северных районах устойчивые нормы гражданского участия и кооперации. На юге, напротив, доминирование *вертикальных связей* и патриархального уклада породило традиции патернализма, семейственности и межличностного недоверия (в отношении незнакомых людей). Устойчивость этих норм, передающихся из поколения в поколение, по мнению Патнэма, стала основным фактором современного разрыва в развитии — на севере страны развитое гражданское общество способно производить такие общественные блага, как поддержание правопорядка, контроль бюрократии и т. д. Население юга Италии, напротив, сталкивается с преступностью и коррупцией в острых формах. В связи с этим Патнэм выдвинул гипотезу о воспроизводстве норм доверия, честности, гражданской кооперации — или их отсутствии. Следовательно, существуют два типа устойчивого равновесия — «хорошее» и «плохое», характеризующиеся, соответственно, высоким и низким уровнями социального капитала.

¹ Putnam R., Leonardi R., Nanetti R. (1993). Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. New Jersey: Princeton University Press.

Еще одним важным выводом из работы Патнэма стало противопоставление открытого, обобщенного доверия (*generalized trust*) и норм «ограниченной морали» (*limited morality*), подразумевающих доверие и честное поведение по отношению к представителям некоторого круга лиц, которые идентифицируются по какому-либо признаку (семья, соседи, коллеги и т. д.)¹ с точки зрения социально-экономических эффектов. Открытый социальный капитал предполагает готовность к кооперации в рамках деперсонифицированных, одноразовых взаимодействий. Закрытый социальный капитал, несмотря на облегчение достижения целей некоторой узкой группой, может создавать отрицательные экстерналии для всего общества в целом.

Одна из первых попыток измерения *экономического значения социального капитала* была предпринята в 1997 г. Стивеном Нэком и Филиппом Кифером²: в указанной работе были намечены магистральные направления для проведения дальнейших исследований. Во-первых, выяснилось, что в странах с более высоким уровнем доверия выше экономическая активность, измеренная долей инвестиций в ВВП и выше темпы экономического роста. Во-вторых, в странах с высокими запасами социального капитала лучше функционирует государственная бюрократия. Другими словами, можно предположить, что социальный капитал оказывает на экономические параметры: а) прямое воздействие через снижение издержек рискованных транзакций (которые зачастую являются основой инновационного процесса) и б) косвенное воздействие путем снижения издержек обеспечения подотчетности государства, производящего общественные блага и вырабатывающего экономическую политику.

¹ См., например: *Tabellini G.* (2008). The scope of cooperation: Values and incentives // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 123. No. 3. P. 905–950; *Greif A.* (1994). Cultural beliefs and the organization of society: a historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies. *Journal of Political Economy*. Vol. 102. No. 5. P. 912–950.

² *Knack S., Keefer Ph.* (1997). Does Social Capital Have an Economic Pay-off? A Cross-Country Investigation // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112. No. 4. P. 1251–1288.

Наличие прямой связи между социальным капиталом общества и экономическим поведением экономических агентов подтверждается, в частности, исследованиями Л. Гуизо, П. Сапиенца и Л. Зингалеса: на массиве межстрановых и региональных данных итальянские исследователи оценили взаимосвязь уровня социального капитала в сообществе с развитием в нем финансовых рынков¹. Выяснилось, что, чем выше уровень доверия, тем больше людей инвестируют в фондовый рынок. Даже при включении в анализ контрольных переменных, связанных с различиями в уровне доходов, отношении к риску, эффективности формальных механизмов принуждения, эффект социального капитала достаточно велик. Так, межстрановой анализ показал рост доли населения, задействованного на фондовом рынке на 2 процентных пункта, при росте уровня доверия на 5 процентных пунктов.

Интересным исследованием, связывающим уровень общего благосостояния, социальный капитал и человеческий капитал, является работа Дж. Коулмана². Он показал на примере статистики доли учеников старших классов в США, не закончивших обучение, положительную связь между общим уровнем человеческого капитала и благосостоянием того или иного региона. При этом автор показал механизм влияния социального капитала на человеческий. Дж. Коулман в своей работе говорит о «создании» социальным капиталом человеческого посредством нескольких механизмов: семейных связей, социальных структур и общественных норм.

ПРОИЗВОДСТВО ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ

Существуют свидетельства того, что общество со сравнительно более высокими запасами социального капитала лучше справляется с производством различных общественных благ. Исследование влияния социального капитала на управление

¹ Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2004). The Role of Social Capital in Financial Development // American Economic Review. Vol. 94. P. 526–556.

² Coleman J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital // American Journal of Sociology. Vol. 94. P. 95–120.

ресурсами общего доступа провела Э. Остром¹ на примере управления природными ресурсами (земельные, водные, лесные и т. д.). Автор показывает, что социальный капитал положительно влияет на эффективность управления подобными видами ресурсов посредством того, что члены общества, разделяя общие ценности и вступая в общественные организации, снижают издержки по организации и координации коллективных действий.

Похожее исследование, только на примере управления коллективной собственностью, провели С. Седжерт и Г. Винкель². Проанализировав данные по 487 жилым домам в беднейших районах Нью-Йорка, они пришли к выводу, что социальный капитал может повысить отдачу от коллективного использования жилых домов посредством снижения издержек по обеспечению безопасности и поддержанию качества жилья. Данное исследование проводилось на основе изучения программы предоставления жилья малообеспеченным слоям общества, при этом в работе показано, что в зависимости от уровня социального капитала среди жильцов изменялись и общие издержки по управлению домом. Это исследование демонстрирует значение социального капитала, выражающееся в повышении уровня доверия, социальной и гражданской активности населения, характеризует эффективность институтов самоорганизации, которые в конечном итоге влияют на благосостояние общества.

Похожее исследование было проведено и в России. Так, Л. Полищук, А. Пересецкий и Е. Борисова исследовали управление коллективной собственностью в городах на примере *товариществ собственников жилья* Москвы и Перми³. Авторы приходят к выводу о том, что, несмотря на очевидные мате-

¹ Ostrom E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms// Journal of Economic Perspectives. Vol. 14. No. 3.

² Seagert S., Winkler G. (1998). Social Capital and the Revitalization of New York City's Distressed Inner-city Housing// Housing Policy Debate. Vol. 9. No. 1.

³ Полищук Л. И., Пересецкий А. А., Борисова Е. И. Управление коллективной собственностью в российских городах: анализ товариществ собственников жилья// Вопросы экономики. 2010. № 11.

риальные проблемы, связанные с управлением жилыми домами в российских городах (такие как высокая доля износа жилых фондов), присутствует также проблема, выражаемая в низкой склонности граждан к самоорганизации, к использованию новых институциональных форм. Это в первую очередь связывается с низким уровнем социального капитала в России и в российских городах в частности. Так существует явная проблема дефицита доверия в обществе, низкой гражданской активности, низкой интенсивности горизонтальных связей в обществе. Все это выражается в итоговой низкой эффективности таких форм коллективного управления собственностью, как товарищества собственников жилья, или же других форм коллективных действий.

Подотчетность государства

Косвенным механизмом воздействия социального капитала на параметры экономического развития является *обеспечение подотчетного и эффективного государства*. Модель с межпоколенческой трансмиссией норм¹ позволила объяснить следующий феномен: в странах с неэффективным коррумпированным правительством люди зачастую склонны поддерживать увеличение присутствия государства в экономике. Эта гипотеза нашла подтверждение на межстрановой выборке — чем ниже в стране уровень межличностного доверия, тем более интенсивно государство регулирует трудовые отношения и предпринимательскую деятельность.

В свете этих результатов распространение норм кооперации можно рассматривать как субститут для государственного регулирования. Те же выводы косвенно подтверждаются на российских данных². При этом высокий спрос на государственное вмешательство в экономику и патернализм парадоксальным образом уживаются с низким доверием

¹ Aghion P., Algan Y., Cahuc P., Shleifer A. (2010). Regulation and Distrust// Quarterly Journal of Economics. Vol. 125. P. 1015–1049.

² Denisova I., Eller M., Zhuravskaya E. (2010). What do Russians think about transition?// Economics of Transition. Vol. 18 (2). P. 249–280.

государственным институтам почти всех уровней. Авторы объясняют подобный парадокс тем, что, несмотря на низкое доверие государственным институтам, друг другу люди доверяют еще меньше, поэтому выбирают «меньшее из двух зол».

В рамках статического анализа более качественную работу органов государственной власти в регионах с высоким уровнем социального капитала можно интерпретировать по-разному.

Во-первых, можно предположить, что в регионах с высокими нормами кооперации политики и чиновники, вероятно, также разделяют эти нормы, поэтому выполняют свои обязанности в духе «благонамеренного государства» (*benevolent state*). То есть межличностная честность и доверие обеспечивают воспроизводство «хорошей культуры», накладывая на политиков и чиновников высокие нравственные издержки недолжного поведения. Эффективно функционирующие государственные организации, пользующиеся доверием населения, привлекают в свои ряды «честных» экономических агентов. Низкая степень доверия государственным институтам, в свою очередь, также задает устойчивое равновесие.

Простая модель ухудшающего отбора предсказывает, что в обществе, которое по тем или иным причинам не верит в честность политического рынка, на упомянутом политическом рынке будут оставаться либо коррумпированные, либо некомпетентные индивиды¹. То есть не заслуживающие доверия политики будут создавать отрицательные репутационные экстерналии для потенциально «благонамеренных» лидеров, заставляя их реализовывать себя в другой сфере деятельности. В известной статье Ж. Тироля² с помощью сходных рассуждений объясняется устойчивость коррупции в организациях на основе модели коллективной репутации: органу государственной власти, заработавшему отрицательную ре-

¹ *Caselli F., Morelli M. (2004). Bad Politicians // Journal of Public Economics. Vol. 88 (3–4). P. 759–782.*

² *Tirole J. A. (1996). Theory of Collective Reputations (with applications to the persistence of corruption and to firm quality) // Review of Economic Studies. Vol. 63 (1). P. 1–22.*

путацию, тяжело привлечь к себе честных и компетентных сотрудников, и коррупция в нем закрепляется как норма.

Предположение, что политики и чиновники являются носителями культурных норм, распространенных в данном обществе, приводит к выводу о том, что распространение культуры кооперации не позволяет им вести себя оппортунистически по отношению к гражданам. Эмпирическая проверка гипотезы о росте эффективности государства за счет «культуры» политиков и чиновников в среде с высоким уровнем честности и доверия связана с объективной проблемой сбора соответствующих данных. Тем не менее существование подобного передаточного механизма косвенно подтверждается исследованием Р. Фисмана и Э. Мигела, которое основано на естественном эксперименте в Нью-Йорке¹. В качестве показателя честного поведения авторы использовали число нарушений автомобилями миссий ООН правил парковки в условиях, когда представители дипломатического корпуса имели иммунитет против штрафов (действовал до 2002 г.). Количество неоплаченных штрафов на одного дипломата оказалось тесно связанным с уровнем коррупции в его родной стране.

Во-вторых, можно исходить из предположения, что правительство всегда пытается максимизировать собственную ренту, неэффективно производя общественные блага и выстраивая соответствующие институты. Однако возможности политиков и чиновников к тому, чтобы вести себя оппортунистически, определяются степенью асимметрии информации между правительством и налогоплательщиками. При этом степень прозрачности государства для общества определяется не только решениями политиков и чиновников, но и готовностью общества выявлять эту информацию и наказывать оппортунистически ведущих себя государственных служащих. Существует объективная проблема выявления реальных издержек предоставления общественных благ. Это значит, что для избирателя-налогоплательщика выяснение затрат

¹ *Miguel E., Fisman R. (2007). Corruption, Norms and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets // Journal of Political Economy. Vol. 115. No. 6. P. 1020–1048.*

на интересующие лично его общественные блага связано с издержками. Таким образом, допуская, что избиратели-налогоплательщики знают, сколько средств собрано в виде налогов, и потребляют определенный набор общественных благ, оценить, сколько ренты присвоили представители государства, не представляется возможным.

Участие в формировании механизмов подотчетности правительства связано с участием граждан в электоральном процессе, гражданской активностью, действием негосударственных правозащитных организаций и т.д. Естественно предположить, что в обществе с высокими запасами социального капитала граждане за счет сравнительно низких издержек коллективных действий выстраивают более качественные стимулы для государственных чиновников и политиков. С точки зрения подобного подхода социальный капитал рассматривается как фактор, положительно влияющий на переговорную силу общества в его взаимодействии с властью. Общество же, испытывающее дефицит норм кооперации, сталкиваясь с оппортунистически настроенным правительством, оказывается более уязвимым перед политикой «разделяй и властвуй»¹.

Используя данные о политическом процессе в итальянских регионах, группа исследователей во главе с Гвидо Табеллини нашла связь между уровнем социального капитала, который измерялся через прокси-показатель участия населения в анонимном донорстве крови, и уровнем электоральной подотчетности². В регионах с большими запасами социального капитала избиратели в ходе электорального процесса активнее наказывают политиков за невыполнение обещаний и злоупотребления властью. Этот результат можно интерпретировать следующим образом: с развитием норм кооперации в обществе растут стандарты относительно допустимого/не-

¹ *Weingast B. R.* (1997). The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. *American Political Science Review*. Vol. 91 (2). P. 245–263.

² *Nannicini T., Stella A., Tabellini G., and Troiano U.* (2013). Social Capital and Political Accountability // *American Economic Journal: Economic Policy*, American Economic Association. Vol. 5. No. 2. May. P 222–250.

приемлемого поведения, которые распространяются в том числе и на представителей государственной власти.

К схожим выводам пришли Л. Гуизо и П. Пинотти, анализируя исторический кейс расширения избирательных прав в Италии 1912 г.¹ Политическое участие, измеренное явкой на выборах, оказалось связано с уровнем социального капитала. Было бы тем не менее серьезным упрощением предполагать, что ограничения, задающие рамки поведения политиков, принимают исключительно электоральную форму (именно такие предпосылки реализовывались в ряде базовых моделей политической экономики). Помимо дискретного электорального процесса контроль за исполнением функций государства реализуется в виде непрерывной гражданской активности.

Институты гражданского общества являются одновременно продуктом и источником социального капитала, обеспечивающими самоорганизацию граждан как для производства локальных общественных благ, так и для формирования производительных стимулов для политиков и чиновников. Роль гражданской культуры в обществе является важным фактором экономического развития. Именно уровень гражданской культуры влияет на решение «проблемы безбилетника», которая проявляется в отсутствии гражданского контроля за действиями органов государственной власти, а также в виде политической пассивности. Б. Вайнгаст исследовал данную зависимость и пришел к выводу, что существует положительная устойчивая зависимость между уровнем гражданской культуры и решением указанных выше проблем².

Исследование зависимости между уровнями развития экономики и гражданского общества провел Дж. Стиглиц на основе анализа эмпирических данных о послевоенном росте

¹ *Guizo L., Pinotti P.* (2012). Democratization and Civic Capital. CEPR Discussion Paper No. 8847. February.

² *Weingast B.* (1997). The Political Foundations of Democracy and the Rule Of Law. *American Political Science Review*. Vol. 91. No. 2, а также см.: *Nannicini T., Stella A., Tabellini G., Troiano U.* (2013). Social Capital and Political Accountability // *American Economic Journal: Economic Policy*, American Economic Association. Vol. 5. No. 2. May. P. 222–250.

Италии (с 1948 по 2001 г.)¹. Основная идея работы заключается в том, что граждане, которые разделяют некие общие ценности (и при этом в обществе преобладает высокий уровень доверия), будут предъявлять более высокие требования к стандартам поведения своих представителей в парламенте. При этом такая общность граждан будет готова нести издержки по приобретению *дополнительной* информации о деятельности своих представителей и всей государственной власти, в то же время в большей степени ориентируясь на социальные потребности, а не на свои частные интересы. Таким образом, в работе показано, что уровень гражданской культуры положительно влияет на экономические результаты посредством контроля эффективности функционирования институтов власти.

Подводя итог, можно заключить, что возможности стимулирования новых форм взаимодействия между государством и обществом, а также экономической активности населения существенно ограничены действующими социальными нормами, которые могут как повышать, так и снижать издержки подобного взаимодействия. Практически все эмпирические исследования свидетельствуют о том, что отдача от социального капитала выше в странах и регионах с низким качеством формальных институтов. Это еще один довод в пользу важности формирования социального капитала для осуществления долгосрочной модернизации в России.

3. ИНСТРУМЕНТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ В ЭКОНОМИКЕ ЗНАНИЙ И РОЛЬ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА

В предыдущих разделах было показано, что накопление социального капитала означает качественное изменение в уровне самоорганизации внутри общества и оказывает прямое воздействие на экономические параметры. В условиях экономики, основанной на знаниях, и проникновения информационно-коммуникационных технологий во все

¹ *Stiglitz J. E.* (2002). Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm // Review of Development Economics. Vol. 6. No. 2. P. 163–182.

сферы экономики и общества — «гиперсвязанности» или «гиперподключенности»¹ — данное обстоятельство приобретает новое содержание. В этой связи *потенциал общественного участия* в экономике знаний активно изучается в современной экономической теории.

В настоящем разделе будет представлен обзор теоретических подходов к анализу возможностей общественного участия в экономике, на основе которого будут предложены и проанализированы перспективные инструменты модернизации российской экономики, характерные для сетевого общества. В заключительной части раздела будет проанализирована возможность повышения их эффективности при увеличении уровня социального капитала в России.

НОВАЯ РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ЭКОНОМИКЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

Изучение возможностей общественного участия, различных видов общественной самоорганизации в экономике, основанной на знаниях, является, по нашему мнению, если не одним из ведущих трендов, то по крайней мере заметным явлением в экономической литературе. Не имея в настоящий момент четко сформированной предметной и терминологической базы, это явление включает в себя ряд формирующихся исследовательских фронтов.

Во-первых, это концепция *совместного производства*, или *со-производства*² («*co-production*»), анализирующая возможности совместного производства населением и государством общественных благ (например, помощь граждан правоохранительным органам в поддержании правопорядка

¹ См. подробнее: World Economic Forum's Global Agenda Council on Complex Systems (2013). *Perspectives on a Hyperconnected World: Insights from the Science of Complexity*. World Economic Forum, January.

² В настоящей работе мы намеренно используем слова «со-производство», «со-творчество» и т. п. через дефис для того, чтобы подчеркнуть имеющиеся содержательные акценты данных понятий в отличие от их общеупотребительного значения в русском языке.

и т.п.). Среди представителей данного исследовательского направления можно отметить, прежде всего, Элино́р Остро́м, лауреата Нобелевской премии по экономике за 2009 г. Как уже было упомянуто ранее, в ряде новаторских работ¹ Элино́р Остро́м подробно изучила потенциал общества в управлении ресурсами общего доступа. Данное направление активно развивается и к настоящему времени уже представлено целой плеядой авторов².

Во-вторых, следует упомянуть концепцию **совместного создания** («*co-creation*», «*collaborative innovation*») благ фирмой и потребителем, когда клиенты выступают в роли «соавтора» продукта³. В ряде работ данное явление характеризуется как «демократизация инновационного процесса», поскольку все большее число новых решений генерируется именно потребителями⁴.

Тесно связанной с концепцией совместного создания благ является парадигма **«открытых инноваций»**. Если в рамках традиционной модели «закрытых инноваций» бизнес опирается только на собственные ресурсы и знания, собственные исследовательские подразделения, то в рамках новой модели «открытых инноваций», бизнес ориентируется на внешние идеи в процессе создания стоимости⁵.

¹ *Ostrom E.* (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. World Development, Elsevier. Vol. 24. No. 6. P. 1073–1087, June; *Остро́м Э.* Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности; пер. с англ. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010.

² См., например: *Loeffler E., Taylor-Gooby D., Bovaird T., Hine-Hughes F., Wilkes, L.* (Eds). (2012). Making Health and Social Care Personal and Local. Moving from Mass Production to Co-Production. Governance International, Birmingham, May; *Boyle D., Coote A., Sherwood C., Slay J.* (2010). Right Here, Right Now. Taking co-production into the mainstream, NESTA, London.

³ *Prahalad C.K., Ramaswamy V.* (2004). The future of competition: Co-creating unique value with customers. Harvard Business School Press.

⁴ *Hippel E.* (2006). Democratizing innovation: the evolving phenomenon of user innovation. Advancing knowledge and the knowledge economy. Cambridge Mass.: MIT Press. P. 237–255.

⁵ *Chesbrough H.* (2003). Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Boston: Harvard Business School Press;

Если в рамках предыдущих групп направлений теоретических исследований изучалось взаимодействие между обществом и государством, а также между фирмой и потребителями, то следующее исследовательское направление — *совместная работа* (со-работа, со-творчество, краудсорсинг, краудфандинг и т.п. аналогичные термины¹) — акцентирует внимание на возможностях производства общественного блага совместными усилиями неопределенной группы лиц, как правило дистанционного, на основе информационно-коммуникационных технологий². Типичным примером такого сотрудничества многих людей может служить интернет-энциклопедия «Википедия»³.

Со-творчество многих людей может активно применяться также для улучшения государственного управления, формирования управленческих моделей сетевого или вики-правительства. Мотивы, развиваемые Б. Новек в книге «Wiki-правительство: как технология может сделать правительство лучше, демократию сильнее, а граждан более влиятельными»⁴

Чесбро Г. Открытые инновации. Создание прибыльных технологий; пер. с англ. М.: Поколение, 2007.

¹ В частности, в работе Дж. Хоу разработана одна из наиболее актуальных типологий краудсорсинга, Дж. Хоу выделяет 4 основные разновидности краудсорсинга: использование «мудрости толпы» (crowd wisdom); коллективное производство/краудпроизводство (crowd creation); краудголосование (crowd voting); краудфандинг (crowdfunding). При этом первая категория «crowd wisdom» в свою очередь распадается на 3 вспомогательные категории: рынок прогнозов (prediction market); краудкастинг (crowdcasting); краудсторминг (crowdstorming/brainstorming). См. подробнее: *Howe, J.* (2008). *Crowdsourcing: Why the power of the crowd is driving the future of business.* Crown Business: New York.

² *Шуровьески Д.* Мудрость толпы. Почему вместе мы умнее, чем поодиночке, и как коллективный разум формирует бизнес, экономику, общество и государство /пер. с англ. М.: Вильямс, 2007.

³ Однако отметим, что в рамках со-творчества, краудсорсинга могут производиться не только общественные, но и частные блага.

⁴ *Новек Б.* Wiki-правительство: как технологии могут сделать власть лучше, демократию — сильнее, а граждан — влиятельнее; пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2012.

близки к ряду работ из области электронного правительства, открытых данных и прямой демократии. Данные работы формируют, согласно нашей классификации, пятое направление теоретических исследований перспектив общественного участия. Здесь прослеживается четкий выход на новые управленческие практики государственного регулирования, основанные на ресурсе общественной включенности в управление. Мягкие формы такой включенности — концепция *открытых данных и открытого правительства* — предполагают раскрытие данных для общественного анализа и мониторинга, обеспечения подотчетного государства, использование площадок для получения обратной связи со стороны экспертного сообщества и населения, обсуждение законопроектов в сети Интернет и т. п. Условно более «жесткая» форма такого управления¹ — *прямая демократия (прямая электронная демократия)* — предполагает демократизацию процесса управления через прямое, а не через своих представителей, участие граждан в законодательной и иной деятельности с помощью информационно-коммуникационных технологий (электронные петиции, электронное голосование на основе уникальных регистрационных данных — референдум).

Шестым перспективным направлением исследований, которое можно предложить, является «*обобщение*» *парадигмы открытых инноваций*. Обобщенное, более широкое понимание парадигмы «открытых инноваций» означает, по нашему мнению, распространение подхода совместного создания ценности также и на *общество и государство*.

Такой подход, как представляется, не только позволяет изучать обновление существующей модели управления — включения общественных знаний и компетенций (интеллектуального потенциала общества) на всех уровнях принятия решений — но и помогает по-другому взглянуть на факторы

¹ OECD (2003). *Promise and Problems of «E-Democracy»: Challenges of Online Citizen Engagement*; Hilbert M. (2007). *Digital Processes and Democratic Theory: Dynamics, risk and opportunities when democratic institutions meet digital information and communication technologies*, peer-reviewed online publication (<http://www.martinhilbert.net/democracy.html>)

экономического роста в экономике знаний. В отношении традиционных факторов роста — труда, капитала и технологии — рассматриваются следующие содержательные сдвиги: во-первых, выкристаллизовывается новая роль коллективного труда и совместной работы, во-вторых, увеличивается приоритет человеческого и социального капитала, а в-третьих, задействуются сетевые информационно-коммуникационные технологические решения, снижающие издержки совместной работы и обмена знаниями. Предложенный подход является, по нашему мнению, наиболее общим и включает в себя другие выделенные теоретические направления.

Обобщенный подход к парадигме открытых инноваций предполагает экономические выгоды от включенности интеллектуального потенциала населения (навыков, компетенций и т.п.) в процесс принятия решения. Можно дистанционно задействовать экспертное знание, к примеру, для повышения качества оценки регулирующего воздействия, другими словами, анализа выгод и издержек принятия того или иного решения. Информационно-коммуникационные технологии, всеобщее проникновение сетевых сервисов делают издержки такого привлечения минимальными.

В этой связи с целью анализа перспектив общественного участия рассмотрим ряд инструментов модернизации, которые направлены на упрощение участия общества в процессе принятия решений и создают возможности для использования экспертного потенциала граждан, усиления обратной связи, повышения подотчетности и эффективности управления.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Среди наиболее интересных инструментов, которые обладают, во-первых, экономической значимостью и, во-вторых, существенным потенциалом для возможностей привлечения общественных ресурсов, можно предложить, прежде всего, следующие.

Во-первых, это уже упомянутая **оценка регулирующего воздействия** (Impact Assessment) и **разработка политик на основе фактических доказательств** (Evidence-based Policy-making)¹. Под оценкой регулирующего воздействия понимается, как известно, анализ выгод и издержек (как правило, для общества и предпринимательского сектора), наступающих вследствие принятия того или иного нормативного правового акта. Политика на основе фактических доказательств является в некотором роде расширением подхода доказательной медицины² на все сферы государственной политики в целях улучшения качества государственного управления, использования объективных научных данных при принятии решений. На сегодняшний день для развитых стран данная политика является одной из наиболее приоритетных, в частности политика на основе фактических доказательств применяется на уровне Европейского союза³. С учетом специфики оценки регулирующего воздействия и политики на основе фактических доказательств экспертное общественное знание можно привлекать на разных стадиях. Например, не только к публичным консультациям на стадии разработки регулирующих документов или анализу качества опубликованных заключений по ОРВ законопроектов (ex ante), но и к анализу реальных последствий уже принятых решений (ex post).

Во-вторых, стоит упомянуть, различные инструменты демократизации государственного управления, которые могут быть организованы на базе технологий сетевой **совместной работы** множества людей — краудсорсинге. Совместная

¹ *Radaelli C. M.* (2008). Evidence-based policy and political control: what does regulatory impact assessment tell us? European Consortium for Political Research — Joint Sessions of Workshops University of Rennes, France, 11–16 April.

² *Head B. W.* (2010). Evidence-based Policy: Principles and Requirements, in *Strengthening Evidence-based Policy in the Australian Federation*, Roundtable Proceedings, Canberra: Productivity Commission. P. 13–26.

³ *Banable S.* (2013). The European Commission Impact Assessment System. Presentation by Stephen Banable, European Commission, Secretariat General.

работа или краудсорсинг представляет собой тип коллективной (как правило, онлайн) деятельности, в рамках которой индивид, орган государственной власти, некоммерческая организация или частная компания обращаются к неоднородной группе индивидов с неформальным приглашением к добровольному принятию участия в решении некоторой задачи¹.

В настоящее время в глобальном масштабе создано множество сайтов, программных комплексов, механизмов, обеспечивающих возможность краудсорсинга для выполнения того или иного класса задач. Технология краудсорсинга может быть использована при решении задачи по совершенствованию работы органов государственной власти. В данном случае наиболее релевантным является описание концепции электронного правительства: *e-Government (Government 2.0)* — собирательное наименование комплекса технических решений, связанных с использованием технологий Web 2.0 в области государственного администрирования. Предполагает продвижение от культуры общественного обсуждения форумов эпохи Web 1.0 в направлении культуры общественного соавторства². Особенно перспективными

¹ Estellés-Arolas E., González-Ladrón-de-Guevara F. (2012). Towards an integrated crowdsourcing definition // Journal of Information Science. Vol. 32. No. 2. P. 189–200.

² Среди примера культуры общественного соавторства можно упомянуть краудсорсинг-площадку для сбора электронных петиций в Великобритании (<http://epetitions.direct.gov.uk/>). Также можно назвать краудсорсинг-проект по обновлению текста Конституции Исландии (лето-осень 2011 г.). Решением референдума, состоявшегося 20 октября 2012 года, в качестве основы для текста новой конституции Исландии был утвержден материал, сформированный на базе краудсорсинг-проекта. Отметим, что решение референдума по вопросу о принятии новой версии конституции не является в исландской политической системе обязательным для действующих институтов власти — окончательное решение по данному вопросу принимается в ходе голосования парламента. Обращает на себя внимание российская платформа для совершенствования структурированных текстов «WikiVote!». На площадке компании был реализован открытый сетевой проект «Обществен-

с экономической точки зрения представляется направление совместной работы (краудсорсинга), ориентирующееся на выработку информации о качестве работы органов государственной власти¹.

Отдельно стоит выделить различные инструменты демократизации государственного управления, которые могут быть организованы по технологии совместного голосования («краудголосования») за ту или иную предложенную инициативу. Данные проекты близки к такому механизму, как **электронные петиции**, связанные с уже рассмотренными ранее в теоретическом обзоре концепциями открытого правительства и электронной демократии. В России в настоящее время реализуется политика по внедрению механизма электронных петиций: направленных на упрощение участия граждан в процессе принятия решений на высшем уровне. В соответствии с указом Президента Российской Федерации² была создана соответствующая интернет-платформа³. Предложение российской общественности поступает на рассмотрение

ные консультации по закону об образовании в РФ» (2010 г.), в котором приняли участие более 5,5 тыс. граждан, заинтересованных в совершенствовании текста ФЗ об образовании, ими оставлено комментариев: 2083, разработано альтернативных способов разрешения социально значимых («острых») вопросов: 182, создано редакций положений законопроекта: 458. <http://edu.crowdexpert.ru/node/64/>.

¹ Например, российский проект РосЯма, интернет-площадка которого создана по аналогии с западными примерами, организована в виде единой базы данных, куда пользователи загружают фотографию дефекта дорожного покрытия, вносят его координаты, а также заполняют форму жалобы в ГИБДД. В случае отсутствия ответа сайт автоматически генерирует заявление в прокуратуру. <http://rosyama.ru>.

² Указ Президента Российской Федерации от 4.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

³ Интернет-портал «Российская общественная инициатива». <https://www.roi.ru/>.

в органы государственной власти в том случае, если инициатива собрала не менее 100000 подписей граждан¹.

На основе механизмов совместного голосования за ту или иную инициативу могут функционировать такие инструменты общественного участия, как *отзыв должностных лиц*, а также *самообложение* и *государственное софинансирование производства общественных благ*. Отзыв должностных лиц по инициативе граждан является одним из механизмов прямой демократии и действует в ряде стран². Другим более сложным механизмом является учет мнения граждан при определении направлений расходования части бюджетных средств территорий в рамках самообложения. Согласно статье 56 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, сбор средств самообложения осуществляется по результатам проведения местных референдумов.

Еще более сложным механизмом экономической политики является государственное софинансирование производства общественных благ, осуществляемое, например, в рамках «Проекта по поддержке местных инициатив» в Кировской

¹ Примечательно, что для России подобная инициатива не является принципиально новой: в Москве уже 10 лет действует закон, в соответствии с которым инициативная группа из 50 человек может внести в Мосгордуму законопроект, если соберет под ним 50000 подписей. Однако он предусматривает большое количество ограничений по тематике инициатив и практически не работает. См. подробнее: Корня А. 100000 подписей в Интернете могут инициировать новый закон // Ведомости — Власть. 2012. 7 февр. http://www.vedomosti.ru/politics/news/1496010/drug_obschestva.

² В частности можно упомянуть отзыв губернатора американского штата Висконсин на основании петиции, под которой подписались более 900 тыс. человек.

³ Статья 56 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

области¹. Цель проекта состоит в бюджетной поддержке (на условиях софинансирования) инициатив граждан. Проектом предусматривается активное участие граждан в определении круга актуальных проблем местного значения, а также в процессе сбора части средств (на добровольной основе), направляемых на финансирование инициатив местного значения. При этом средства областного бюджета выделяются в виде субсидий, распределяемых по конкурсу; на конкурс выдвигаются инициативы местного значения. Согласно используемой конкурсной комиссией методике, важным условием получения субсидии из областного бюджета является достаточная величина средств, предоставленных в целях софинансирования инициатив граждан муниципальными образованиями, юридическими и, что особенно важно, *физическими лицами*. В 2013 г. в рамках ППМИ было реализовано 429 проектов, общая стоимость которых составила 272,7 млн руб., из них 9% — софинансирование населения². Объем выделенных средств областного бюджета в 2013 г. вырос по сравнению с 2010 г. в 15 раз — с 20 до 300 млн рублей.

Возможности повышения эффективности инструментов модернизации: роль социального капитала

Охарактеризуем перспективы увеличения результативности действия некоторых инструментов модернизации экономики России в условиях улучшения состояния в сфере социального капитала.

¹ С 2013 г. финансирование ППМИ осуществляется в рамках мероприятия Государственной программы Кировской области «Содействие развитию институтов гражданского общества и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» на 2013–2015 гг.

² Реализация ППМИ в Кировской области. Итоги реализации в 2013 году, перспективы и стратегия развития Проекта на 2014 год / Департамент социального развития Кировской области. 2013. http://www.socialkirov.ru/project/matv_konfer.pptx/

Оценка регулирующего воздействия. Эффективный механизм ОРВ выстраивается на базе нескольких условий, в число которых входят:

- высокая экономическая оценка репутационного капитала отдельными гражданами, прежде всего — представителями экспертного сообщества;
- степень развития механизмов, стимулирующих государственных служащих, уполномоченных осуществить учет мнений экспертного сообщества и мнений, высказываемых широким кругом лиц во время публичного обсуждения проекта НПА, к отражению в надлежащем виде содержания поступающих предложений в итоговом документе (заключении о проведенной оценке регулирующего воздействия).

Таким образом, эффективность действия механизмов ОРВ определяется тем, свойственны или нет данной процедуре элементы захвата регулятора (*regulatory capture*) или элементы захвата экспертного сообщества¹. Полагаем, что качество экспертизы определяется в равной степени и квалификацией эксперта, и уровнем развития института репутации в обществе. Экономическая оценка ущерба от потери социальных связей и репутации в результате подготовки заведомо некачественного экспертного заключения будет более значимой в условиях высокого уровня развития социального капитала.

Электронные петиции. Инструмент подачи электронных петиций в настоящее время представляется малоэффективным в силу того, что для органа власти, рассматривающего подписанные предложения граждан, отсутствуют стимулы и механизмы принуждения к тому, чтобы в неискаженном

¹ По аналогии — *expert capture*. В данном случае предполагается, что целью подготовки экспертного заключения является выполнение, прежде всего, лоббистских функций, в том числе путем намеренного снижения качества экспертного заключения, искажения методологии проведения экспертной оценки.

виде отразить их в нормативных правовых актах (действующих — на основе механизма внесения поправок и проектируемых).

Надо отметить такую немаловажную деталь, как формат документа, который подается гражданам для сбора подписей: дело в том, что, как правило, граждане подписывают не готовый проект нормативного правового акта, а некоторый тезис или набор тезисов, сформулированных достаточно обобщенно и широко. Содержание тезисов предполагает отражение некоторой идеи для проектирования нормативного правового акта.

При этом несложно указать на следующий риск при подаче петиций в органы государственной власти: принимаемый нормативный правовой акт может формально декларировать обеспечение интересов граждан, подписывающих петиции, но на практике быть неисполнимым (при этом механизм исполнения нормативного акта может не быть сконструирован намеренно).

Более надежным механизмом отражения точки зрения граждан является подача в рамках инструментария электронных петиций готового проекта нормативного правового акта. Роль социального капитала, как нам представляется, будет являться определяющей в поиске ресурсов (подборе экспертов) для разработки полноценной версии документа. Очевидно, что делегирование той или иной экспертной группе разработки проекта нормативного правового акта предполагает наличие репутационного капитала, который позволит собрать достаточное количество подписей граждан под итоговым документом.

И наоборот — в условиях высокого уровня недоверия граждан друг к другу, как представляется, значительно проще собрать подписи под петицией, формулирующей некоторую простую идею, чем под юридическим текстом, содержащим термины, оговорки и описывающим условия применения той или иной нормы.

Отдельно стоит рассмотреть вопрос о подаче петиций, содержащих некоторые популистские и заведомо неисполнимые предложения. Полагаем, что увеличение уровня социального

капитала содержит в себе решение для данного рода проблемной ситуации. При низком уровне кооперативного поведения, низком уровне доверия граждан друг к другу выше риск безответственного поведения, наносящего ущерб другим гражданам. Социальный капитал создает ограничения для такого рода безответственного поведения. Но даже если практика применения механизма электронных петиций натолкнется на волну популистских требований (понадобится экспертиза исполнимости и целесообразности реализации поступающих предложений), то создание института экспертной премодерации будет более легитимным при высоком уровне доверия (при высоком уровне социального капитала).

В целом механизм электронных петиций содержит в себе достаточно много неоднозначных элементов (требует разработки мер защиты от популистских предложений, а также мер, усложняющих игнорирование или искажение сути предложений граждан). Увеличение уровня социального капитала позволяет снять некоторую часть обозначенных проблем.

Инструменты прямой демократии, отзыв должностных лиц. Возможности реализации инструментов прямой демократии существенно ограничены гражданским спросом на институты самоуправления. Референдумы, отзывы политиков, самообложение — полноценное использование этих элементов прямой демократии требует гражданского участия и гражданской культуры, которая свойственна сообществам с высокими запасами социального капитала. Использование же этих инструментов в условиях низкого уровня доверия и гражданского участия снижает их эффективность и повышает угрозу «захвата» этих институтов узкими группами интересов. Эта идея не нова — уже классические исследования Алмонда и Вербы¹, а также упоминавшегося Роберта Патнэма обращали внимание на необходимость гражданской кооперации и доверия. «Сильная демократия основана на идее самоуправляющегося сообщества граждан, объединенных не столько гомогенными интересами, сколько

¹ Almond G.A., Verba S. (1963). The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Boston: Little Brown.

гражданской зрелостью, осуществляющих общее дело благодаря своим гражданским установкам и представительным институтам, а не в силу альтруизма или добросердечия»¹. Особенно ярко это проявляется на локальном уровне. Р. Патнэм особенно подчеркивает формирование занимательной иерархии властей разных уровней в сознании граждан: в северных районах Италии «на нижней ступени <...> находятся самые далекие и наиболее подозрительные национальные власти, а на верхней — самые близкие и пользующиеся максимумом доверия местные самоуправления»², то в южных районах складывается картина одинакового недоверия всем уровням власти, с преобладанием патерналистских оттенков. Социологические исследования современной России фиксируют все проблемы, свойственные обществу с низким уровнем социального капитала: низкое доверие властям, нормы патернализма, низкая готовность участвовать в политическом процессе.

Как показано, виды активности, связанные с кооперацией граждан, пользуются наименьшей популярностью. Решение проблем собственными усилиями не рассматривается российскими гражданами перспективным способом действий. Тем не менее можно предположить, что позитивный (может быть, случайный), опыт кооперации способен повысить уровень доверия.

Самообложение и софинансирование производства общественных благ. Такие инструменты, как самообложение и софинансирование производства общественных благ (местного значения), в существенной степени способствуют, по нашему мнению, не только увеличению гражданской активности, но и экономической эффективности. В рамках реализации упомянутого нами «Проекта по поддержке местных инициатив» Кировской области государственными институтами для групп граждан фактически создаются *материальные*

¹ Barber B. (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age Berkeley. University of California Press. P. 117. Цит. по: Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М.: Ad Marginem, 1996.

² Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М.: Ad Marginem, 1996.

Таблица 1. КАКИМ ОБРАЗОМ ГРАЖДАНЕ РОССИИ МОГУТ СЕЙЧАС СКОРЕЕ ВСЕГО ДОБИТЬСЯ РЕШЕНИЯ СВОИХ ПРОБЛЕМ?¹

	апр. 2010	апр. 2011	июнь 2012	окт. 2012
Обращаясь с просьбами и предложениями в органы исполнительной власти	21	18	20	22
Поддерживая на выборах политические силы, которые готовы взяться за решение их проблем	10	9	12	13
Обращаясь в судебные органы	41	40	36	33
Обращаясь в средства массовой информации	23	24	22	24
Участвуя в деятельности общественных организаций, гражданских инициатив	5	7	6	6
Обращаясь к своему депутату	15	13	11	14
Участвуя в протестных акциях: митингах, шествиях, забастовках	9	12	12	9
Участвуя в деятельности партий, политических движений	4	4	4	4
Другое	2	1	1	1
Никак не могут	24	25	24	29
Затрудняюсь ответить	10	8	10	10

¹ Общество слабо контролирует действия властей — 42% россиян / Левада-центр. Пресс-выпуск от 08.11.2012. <http://www.levada.ru/08-11-2012/obshchestvo-slabo-kontroliruet-deistviya-vlastei-42-rossiyan> (опрос по репрезентативной выборке населения России, 1516 человек в возрасте 18 лет и старше, проведен 1–19 октября 2012 года, погрешность 3,3%).

стимулы к осуществлению коллективных действий. Суть общественного участия состоит, с одной стороны, в определении целей и задач осуществления проектов местного значения, а с другой — в осуществлении сбора небольшой части средств, составляющих совокупный бюджет того или иного проекта местного значения. При этом, как правило, выдвигаются предложения по развитию инфраструктуры (проекты строительства дорог), по решению задачи благоустройства территорий и т.п. По данным Департамента социального развития Кировской области, за четыре года реализации ППМИ (2010–2013 гг.) было проведено 1548 собраний населения. Всего в проведенных собраниях участвовало более 275 тысяч человек. Поэтому, как можно видеть, механизм ППМИ позволяет достаточно эффективно агрегировать информацию о спросе, предъявляемом на конкретные общественные блага населением, что является, безусловно, одной из крайне важных положительных характеристик данной инициативы.

Расширенному воспроизводству социального капитала в локальных сообществах, развитию кооперативного стиля поведения граждан существенно бы способствовало масштабирование (репликация) аналогичных проектов в других российских населенных пунктах. При этом необходимо отметить присутствие в данном случае феномена эндогенности: улучшения в сфере социального капитала в еще большей степени будут способствовать успешной реализации аналогичных проектов. Полагаем, что данное направление экономической политики в целом обладает существенным потенциалом ускорения реализации в России позитивных экономических эффектов, связанных с накоплением социального капитала.

4. НАКОПЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В РОССИИ

В настоящем разделе будет рассмотрен текущий уровень накопления социального капитала в России и намечены пути

выхода российского общества из «плохого» равновесия, связанного с низким уровнем социального капитала в стране.

УРОВЕНЬ НАКОПЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В РОССИИ

В целом, как уже отмечалось, уровень накопления социального капитала¹ может характеризовать эффективность совместной работы или общественной самоорганизации, эффективность выстроенных связей в обществе. В этом смысле он является в известном смысле дополнением к физическому капиталу и человеческому капиталу, концентрируя внимание на коллективной производительности за счет социальных связей.

Объем накопления социального капитала может быть оценен на основе разного рода показателей, отражающих уровень развития гражданского общества и готовности к коллективным действиям. Наиболее простым показателем для этих целей может выступать динамика межличностного доверия в обществе, которая определяется, как правило, с помощью социологических опросов. Результаты исследования, проведенного Центром политических технологий², свидетельствуют о том, что российское общество находится в переходном состоянии — условно говоря, от показателей, характерных для стран третьего мира к показателям, характерным для Западной Европы (см. табл. 2).

По мнению авторов, с одной стороны, есть анклавы коллективистского доверия, сохранившегося, например, среди сторонников социализма или населения, сохранившего старый уклад жизни, с другой стороны — недоверие в обществе, связанное с «привыканием к индивидуализму», реалиям

¹ Bourdieu P. (1986). The forms of capital // Richardson (Ed.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. New York, Greenwood. P. 241–258.

² Власть–элиты–общество: контуры нового общественного договора. Аналитический доклад/Центр политических технологий. 2013. С. 72–73.

рыночной экономики. Авторы подчеркивают, что такое состояние является неблагоприятным для развития гражданского общества, поскольку отсутствует «ядро» для межличностных коллективных действий: старый и новый анклав (сторонники социализма и представители формирующегося в условиях рынка гражданского общества) не соприкасаются друг с другом¹.

Таблица 2. Межличностное доверие в российском обществе

Вопрос	% опрошенных
Практически всегда людям можно доверять	4
Обычно людям можно доверять	30
Обычно осторожность в отношении с людьми не помешает	50
Практически всегда осторожность в отношении с людьми не помешает	15
Затрудняюсь ответить	1

Источник: Центр политических технологий. Власть–элиты–общество: контуры нового общественного договора. Аналитический доклад. М., 2013. С. 72–73.

Указанные выводы подтверждают и межстрановые сопоставления по уровню доверия, например результаты опроса *World Value Survey*. Если в 1990 г. показатель доверия в РСФСР² существенно превышал мировой уровень (37,5% против 29,9% для остального мира), то впоследствии в 1990-х гг. в связи с кризисом трансформационного периода разница между Россией и остальными странами мира не только очень быстро сократилась, но и стала отрицательной. Начиная с 1995 г. наблюдается прирост показателя доверия в российском обществе, уровень которого постепенно приближается к среднемировому уровню в 26–27%. Заметим, что в структуру выборки включаются также развивающиеся страны и страны

¹ Власть–элиты–общество: контуры нового общественного договора. Аналитический доклад/Центр политических технологий. 2013. С. 72–73.

² Доля респондентов, положительно ответивших на вопрос WVS о возможности доверять большинству людей, %.

с переходной экономикой. Для того чтобы оценить место России не среди всех стран, а уже среди группы развитых стран, можно обратиться к европейскому опросу *European Social Survey*. По данным опроса за последние несколько лет уровень доверия в России постепенно увеличивался и достиг 4,39 баллов в 2012 г. (по десятибалльной шкале; оценка в 10 баллов означает максимальную степень согласия респондентов с утверждением о том, что большинству людей можно доверять). Между тем анализ положения России среди других европейских стран, представленных в выборке обследования *European Social Survey*, показывает, что, несмотря на устойчивый рост показателей социального капитала, Россия находится в группе отстающих европейских стран. Россия отстает от стран Западной и Северной Европы (лидеры рейтинга — страны скандинавского социализма с примерно 7 баллами), но опережает ряд стран Восточной и Южной Европы.

Интересно отметить, что по данным *European Social Survey* в России начиная с 2008 г. примерно на 0,5 балла снизился уровень доверия к государственным институтам. Данное обстоятельство отчасти может быть связано и с внешними факторами — мировым финансово-экономическим кризисом. Однако приведенные данные отражают то обстоятельство, что динамика межличностного доверия и доверия к государственным институтам имеют разнонаправленные тенденции. Такая ситуация сказывается на логике общественных коллективных действий. В уже упомянутом докладе Центра политических технологий отмечается тот факт, что среди предложенных респондентам вариантов коллективных действий, наибольшую популярность получили действия «социальной самозащиты». 44% опрошенных считают, что действия по проблемам ЖКХ и благоустройства могут быть эффективными и 27% опрошенных готовы к ним. По мнению авторов доклада, гражданское общество в России возникает как защитная реакция вследствие негативного влияния государства¹. С другой

¹ Власть–элиты–общество: контуры нового общественного договора. Аналитический доклад/Центр политических технологий. 2013. С. 74.

стороны, уже упомянутое исследование Левада-центра показало, что в настоящий момент граждане России практически не рассматривают гражданские инициативы как инструмент для решения своих проблем (табл. 1).

Наблюдается интересная ситуация: с одной стороны падает доверие к государственным институтам, с другой стороны — государственные институты все еще остаются важным механизмом решения проблем, что формирует некий замкнутый круг, для выхода из которого и самоорганизуется гражданское общество¹.

Далее перейдем к обсуждению вопроса о том, каким образом можно форсировать накопление социального капитала в России.

К ВОПРОСУ ОБ УВЕЛИЧЕНИИ УРОВНЯ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В РОССИИ

Открытым остается вопрос о путях выхода сообщества из «плохого» равновесия, связанного с низким уровнем социального капитала. В последнее время начали появляться теоретические работы, описывающие возможности выхода из ловушки самовоспроизводящегося низкого уровня социального капитала (или ловушки недоверия), в которых зависимость от траектории предшествующего развития общественной системы анализируется в сочетании с фактором случайного появления экономических агентов-лидеров, которые собственным поведением могут изменить ожидания, а следовательно, и поведение остальных членов общества, формируя новые устойчивые социальные нормы². Эмпирическая проверка подобного рода теорий еще не проводилась.

¹ Заметим, что в предложенном опроснике (см. табл. 1) дается закрытый перечень инициатив, ориентирующий на определенный вариант ответа. Например, вместо вариантов ответа «рассчитывать на свои силы», «с помощью семьи и близких» и т. п. респондентам предложен вариант ответа «другое», который оказался на последнем месте.

² *Acemoglu D., Jackson M. (2011). History, Expectations, and Leadership in the Evolution of Social Norms. NBER Working Papers N° 17066.*

Тем не менее существует ряд интересных работ, выявляющих закономерности формирования социального капитала. Одно из исследовательских направлений фокусируется на возможности сознательного влияния на уровень социального капитала за счет изменения характеристик системы образования. Образование как важнейший элемент социализации рассматривается в качестве точки роста гражданской культуры. В рамках эмпирических исследований связь между образованием и нормами кооперации изучалась довольно подробно¹. Некоторыми исследователями была выявлена положительная корреляция между нормами кооперации и уровнем образования². Это интуитивно очевидно, поскольку более образованные люди, как правило, более толерантны по отношению к другим и лучше ориентируются в общественной и политической обстановке.

Однако наибольший интерес, с нашей точки зрения, представляет недавнее исследование Алгана, Каю и Шлейфера, в котором тестируется значимость методик преподавания для формирования социального капитала³. Основным выводом авторов, использовавших выборку развитых стран, является важность технологии обучения с точки зрения норм кооперации. Школьники и студенты в тех странах, где обучение проходит в рамках групповых проектных работ, демонстрируют значимо больший уровень доверия и кооперации по сравнению с ровесниками в странах, где основной образовательной практикой является записывание материалов за учителем — так называемое вертикальное преподавание. Этот результат остается устойчивым после контроля

¹ См., например: *Helliwell J., Putnam R. (2007). Education and Social Capital // Eastern Economics Journal. Vol. 33. No. 1. P. 1–19.*

² *Glaeser E., Ponzetto G., Shleifer A. (2007). Why Does Democracy Need Education? // Journal of Economic Growth Vol. 12. No. 2. P. 77–99; Milligan K., Moretti E., Oreopoulos P. (2004). Does Education Improve Citizenship? Evidence from the United States and the United Kingdom // Journal of Public Economics. Vol. 88. No. 9–10. P. 1667–1695.*

³ *Algan Y., Cahuk P., Shleifer A. (2013). Teaching Practices and Social Capital. American Economic Journal: Applied Economics, American Economic Association. Vol. 5. No. 3. July. P. 189–210.*

на уровень остаточных знаний, оценку школьниками преподавателей и т. д. Подобные выводы тем интереснее для современной России, что в нашей стране есть существенные резервы для разнообразия способов преподавания. Таким образом, на наш взгляд, вопрос о методиках преподавания должен занимать серьезное место в реформах образовательной системы в России.

Также развитию гражданской кооперации в существенной степени способствует использование такого типа инструментов государственной политики, как закрепляемое нормативным образом государственное софинансирование производства общественных благ (прежде всего — локального уровня.). Одним из ярких примеров работы такого рода инструментов является упоминаемый выше ППМИ («Проект по поддержке местных инициатив»), осуществляемый в Кировской области с 2010 г.

Полагаем, что отмеченными направлениями — целенаправленным формированием у граждан *материальных* стимулов к организации коллективных действий в локальных сообществах (как это происходит в рамках ППМИ), а также трансформацией методик обучения в средней и высшей школе, диапазон инструментов развития социального капитала не исчерпывается. Поиск таких инструментов представляет собой отдельную важную исследовательскую задачу.

5. ФАКТОРЫ И УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕОБРАТИМОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ: РОЛЬ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА

Модернизационная повестка сопряжена с осуществлением целого ряда существенных преобразований в экономике, затрагивающих интересы различных общественных групп, в том числе групп специальных интересов. В настоящем разделе будут подробно рассмотрены факторы и условия обеспечения необратимости реформ и раскрыта роль социального капитала в этом процессе.

УСЛОВИЯ И ФАКТОРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕОБРАТИМОСТИ РЕФОРМ

Практика разработки и имплементации экономических реформ показывает, что академические исследователи, эксперты и политики все еще далеки от хорошего понимания процесса институциональных изменений. За последние несколько десятков лет экономисты накопили множество свидетельств провалов при проведении потенциально выгодных реформ. В этой главе мы опишем основные риски и ограничения, с которыми сталкиваются проектировщики институциональных изменений, сосредоточившись в первую очередь на экономических реформах.

Прежде чем сформулировать условия и факторы необратимости реформ, попробуем последовательно описать основные риски, с которыми связан процесс сознательных изменений. Любая реформа связана с выгодами и издержками, соотношение которых по масштабу, концентрации и распределению во времени определяют степень поддержки и противодействия реформам.

Блокировка реформ потенциальными проигравшими. Важнейшим препятствием на пути реформ является проблема отсутствия достоверных обязательств (*credible commitments*). Реформа, создающая чистые выгоды для общества, может быть заблокирована в случае, если проигравшие не получают надежных гарантий компенсации своих убытков.

В частности, Фернандес и Родрик строят формальную модель, в рамках которой общество поддерживает статус-кво, отказываясь от эффективной реформы, если граждане не знают, окажутся ли они в группе проигравших или выигравших¹. Алесина и Дрейзен объясняют откладывание реформ «войной на истощение» между различными группами интересов, каждая из которых ждет, что остальные возьмут издержки реформ

¹ *Fernandez R., Rodrik D. (1991). Resistance to Reform: Status Quo Bias In the Presence of Individual-Specific Uncertainty// American Economic Review. Vol. 81. P. 1146–1155.*

на себя¹. Асемоглу объяснил, что «политическая теорема Коуза» не действует именно из-за невозможности предоставлять достоверные обязательства при осуществлении изменений². В ряде моделей продемонстрировано, что элиты могут сохранять неэффективные экономические институты, которые снижают их же ренту, зато повышают политическую стабильность, в то время как реформа могла бы повысить экономическую отдачу, однако увеличить риск того, что элиты не сохранят свою власть.

Консервация частичных реформ бенефициарами, получившими переходную ренту. Джоэль Хеллман в статье 1998 г. описывает иной источник угрозы осуществлению эффективных реформ³. Изменения институтов приводят к возникновению переходной ренты, которая присваивается краткосрочными бенефициарами. Эта группа способна препятствовать доведению реформ до конца.

Так, например, краткосрочными бенефициарами являются бизнес-группы и государственные менеджеры, получающие доступ к арбитражу между реформированными и unreformированными секторами; государственные служащие и подрядчики госзаказов, получающие доходы от функционирования промежуточных институтов; высшие государственные чины, возглавляющие программы реформ и т. д. По мнению Хеллмана, политический выбор проходит, таким образом, не в измерении «проводить — не проводить» реформу, а в шкале темпа и последовательности реформ. Краткосрочные бенефициары, получив доступ к переходной ренте, получают вместе с ней и возможность воздействовать на политические решения — как в рамках электорального процесса, так и в ходе лоббизма. Естественно, масштабные перспективы консервации

¹ Alesina A., Drazen A. (1992). Why are stabilizations delayed? // American Economic Review. Vol. 81. P. 1170–1188.

² Acemoglu D. (2003). Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment and politics // Journal of Comparative Economics. Vol. 31. P. 620–652.

³ Hellman J. (1998). Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. Vol. 50. P. 203–234.

частичных реформ открывает политическая коррупция в виде «захвата государства» (state capture).

Таким образом, основная политэкономическая проблема состоит не в том, чтобы начать реформы, а в том, чтобы доводить программы реформ до конца, преодолевая сопротивление бенефициаров частичных изменений.

Искажение и сворачивание начатых реформ. Дарон Асемоглу и Джон Робинсон предложили простую аналитическую схему, позволяющую объяснять феномен контрреформ¹. Принципиально важным является разграничение политической власти де-юре и де-факто. Политическая власть де-факто позволяет формировать экономические институты, которые, в свою очередь, определяют распределение ресурсов. Перераспределение политической власти де-юре не способно привести к устойчивым институциональным изменениям, если элиты сохраняют контроль над ресурсами.

Даже фактическое осуществление институциональных изменений не гарантирует ожидаемого эффекта в случае, когда вновь созданный институт используется ненадлежащим образом, действуя в частных интересах в ущерб общественному благосостоянию. Леонид Полищук описывает несколько возможных вариантов подобного «нецелевого использования» институтов (эксплуатация информационной асимметрии, манипулирование институтами, использование институтов в качестве прикрытия) при реформировании систем ЖКХ, высшего образования, некоммерческого сектора, процедур банкротства и т. д.²

Основной причиной возможности искажения действия институтов Полищук считает недостаток *социального капитала*, препятствующий эффективным коллективным действиям со стороны многочисленных разрозненных бенефициаров качественных институтов. Роли социального капитала была посвящена одна из предыдущих глав данной работы.

¹ Acemoglu D., Robinson J. (2007). Persistence of Power, Elites and Institutions. Mimeo.

² Полищук Л.И. Нецелевое использование институтов: причины и следствия // Вопросы экономики. 2008. № 8.

Таким образом, можно заключить, что важнейшие риски проведения реформ лежат в русле политического процесса. Вопрос о взаимосвязи экономических и политических реформ остается одним из самых интересных в современной политической экономии. С одной стороны, правительство неподготовленное различным группам интересов, может эффективно внедрять экономические изменения, не сталкиваясь с опасностью блокировки изменений группами интересов. С другой стороны, перераспределение экономических выгод может создавать риски для политического выживания действующей власти. Тот факт, что многие успешные экономические реформы (например, Чили, Сингапур) и т. д. были проведены в политически несвободных странах, является серьезным вызовом для исследователей, которые, впрочем, в течение долгого времени были ограничены качеством доступных данных.

На большом массиве данных, связанных с имплементацией реформ по шести различным секторам (торговля, внутренний финансовый рынок, валютный рынок, сельское хозяйство, телекоммуникации и электроэнергетика, иностранные инвестиции) в 150 странах за 40 лет Паола Джулиано с соавторами проверяли взаимосвязь реформ с уровнем демократии¹. Исследователи выявили положительную корреляцию между демократией и осуществлением реформ, которая сохраняется даже после контроля на специфические характеристики места и времени, а также на глобальные тренды реформ. При этом не найдены эмпирические свидетельства того, что реформы приводят к демократизации.

Некоторые исследования отмечают важность последовательности реформ. Виктор Полтерович и Владимир Попов приводят свидетельства того, что политическая либерализация в условиях слабого правопорядка связана с отрицательными последствиями для экономического роста². К схожим выводам приходят Джавацци и Табеллини, которые на большом

¹ *Giuliano P., Mishra P., Spilimbergo A. (2010). Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset. IMF Working Papers.*

² *Полтерович В. М., Попов В. В. Демократизация и экономический рост. Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 13–27.*

массиве данных выявили сравнительно лучшее функционирование стран, в которых экономическая либерализация предшествовала демократизации, относительно стран, выбравших обратную последовательность¹.

Таким образом, эмпирические исследования свидетельствуют одновременно о большей способности демократических режимов проводить экономические реформы, однако предупреждают о рисках подобных реформ с точки зрения захвата процесса изменений группами интересов.

Условия осуществления устойчивых и эффективных изменений

Принимая во внимание описанные выше сложности процесса преобразований, постараемся сформулировать условия осуществления устойчивых и эффективных изменений.

Легитимность реформы предполагает, что осуществляющее реформу правительство открыто анонсировало реформу, ее выгоды и издержки, и получило одобрение общества. Проведение реформы в условиях непрозрачности принятия решений повышает риск захвата процесса изменений группами интересов в условиях недостаточной поддержки неосведомленного большинства. В принципе, легитимность самого правительства может служить заменителем легитимности реформы. Правительства, пользующиеся доверием граждан, могут уверенно проводить даже экономически болезненные реформы вроде налоговых девальваций и сокращения бюджетных расходов. Исследование Альберто Алесины с соавторами не выявило значимой связи проведения налоговых девальваций с политическими поражениями правительств реформаторов².

¹ *Giavazzi F., Tabellini G. (2005). Economic and political liberalizations // Journal of Monetary Economics. Vol. 52. P. 1297–1330.*

² *Alesina A., Carloni D., Lecce G. (2013). The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments. Fiscal Policy after the Financial Crisis, University of Chicago Press.*

Вовлечение в разработку и проведение реформ различных групп интересов в рамках открытой коммуникации предполагает учет мнения потенциальных бенефициаров и жертв реформы, способных тем или иным способом наложить вето на проведение изменений — прямо (политическим лоббированием) или косвенно (саботажем или игнорированием реформы). При этом процесс консультирования должен быть максимально открытым, что должно препятствовать захвату и искажению реформ в результате сговора нескольких групп интересов. Отдельное внимание стоит уделять обсуждению потенциальных рисков сохранения статус-кво, поскольку эти издержки не всегда осознаются актерами процесса изменений. Следует также учитывать, что узкие группы специальных интересов (потенциально проигрывающие в ходе реформы) зачастую имеют сравнительно низкие издержки координации, поэтому усилия, направленные на снижение издержек коммуникации и координации бенефициаров изменений могут также способствовать проведению эффективных преобразований.

Процедура экономической оценки предполагаемой реформы должна включать как анализ регулирующего воздействия, так и механизм обратной связи после проведения реформы. Внедрение обязательных экономических обоснований не только реформы, но и процесса ее возможной «настройки» с учетом коррупционных рисков, смены фаз политического и делового циклов и т. д. позволит предотвратить возможные ошибки еще на этапе разработки и планирования реформы, а также на этапе переговоров с группами интересов.

Роль социального капитала в преодолении эффекта блокировки реформ

Одной из причин блокировки экономически эффективных реформ может являться проблема отсутствия компенсаций для групп населения/групп специальных интересов, которые в результате планируемой реформы могут понести экономический ущерб. Увеличение уровня социального капитала в обществе позволяет упростить процесс переговоров по по-

воду компенсаций, исключить в особенности тяжелый случай тотального антагонизма, предполагающего невозможность даже начала процесса таких переговоров.

Процесс торга между различными группами интересов может происходить в публичном пространстве. Но некоторые группы интересов традиционно будут стремиться воздействовать на субъекта принятия политических решений¹ теневым способом. При этом допустимо предположить, что теневые договоренности такого характера могут наносить ущерб задаче повышения общественного благосостояния и быть направленными на обеспечение в экономике перераспределительных процессов, направленных на извлечение или увеличение квазирентных потоков в направлении указанных групп интересов и субъекта принятия политических решений. В данном случае значение социального капитала будет проявляться в сфере обеспечения действия института репутации, а также в сфере снятия информационной асимметрии (при условии, что удастся выявить информацию о факте сговора некоторых групп интересов и субъекта принятия политических решений).

Как было отмечено выше, политическая теорема Коуза не работает в случае невозможности предоставлять достоверные обязательства при осуществлении изменений. Действие фактора репутации позволяет снизить вероятность постконтрактного оппортунизма со стороны групп интересов, договаривающихся о реформах и компенсациях. При этом эффективность действия института репутации нельзя переоценивать: для того чтобы у представителей группы интересов, понесшей ущерб в результате оппортунистического поведения представителей другой группы интересов, присутствовала возможность апеллировать к институту репутации, необходимо наличие возможности сделать сущность, содержание подобных договоренностей о реформах и компенсациях публичным, известным для некоторого гаранта — пусть даже таким гарантом выступает широкий неопределенный

¹ См.: Афонцев С. А. Политические рынки и экономическая политика. М.: КомКнига, 2010.

круг лиц, члены общества. В ряде случаев это представляется невозможным: в особенности для групп интересов, действия которых сопряжены с нанесением ущерба другим общественным группам, которые потенциально могли бы выступить в качестве гаранта действия института репутации.

Ранее нами была отмечена проблема незавершенности экономических реформ. Роль социального капитала проявляется в возможности организации и проведения коллективных действий информационно-политического характера (митинги, демонстрации и т. п.), которые позволяют сфокусировать внимание граждан, членов сообщества/общества на факте проведения частичных реформ, факте искажения первоначально задекларированных целей. При этом, разумеется, необходимо действие институтов свободы слова, свободы СМИ, свободы мирных собраний — в противном случае эффект блокировки экономически эффективных реформ с помощью указанных инструментов преодолеться, пожалуй, не может.

Инструментом задействования социального капитала традиционно являются политические партии, инструменты представительства интересов общественных групп в государственных органах власти. Однако их существование не в полной мере гарантирует возможность передачи информации о политических запросах в направлении субъекта принятия политических решений. Прямые формы самоорганизации являются в этом смысле более эффективными инструментами. Недостатки использования подобных инструментов заключаются в отвлечении значительных объемов человеческого капитала, в альтернативных издержках осуществления масштабных коллективных действий.

Еще раз подчеркнем, что обеспечение эффективной самоорганизации общественных групп, использование социального капитала — увеличивают вероятность преодоления эффекта блокировки экономически эффективных реформ, способствуют ограничению масштабного рентоориентированного поведения со стороны активных групп специальных интересов.

Выводы для экономической политики

В настоящей работе был проведен комплексный анализ роли социального капитала как фактора создания системы стимулов долгосрочного устойчивого развития.

В исследовании отмечено, что более широкое понимание парадигмы «открытых инноваций» означает распространение подхода совместного создания стоимости на случай взаимодействия *общества и государства*. Такой подход, как представляется, не только позволяет изучать обновление существующей модели управления на основе включения общественных знаний и компетенций (интеллектуального потенциала общества) на всех уровнях принятия решений, но и помогает по-другому взглянуть на факторы экономического роста в экономике знаний. В отношении традиционных факторов роста — труда, капитала и технологии — рассматриваются следующие содержательные сдвиги: во-первых, выкристаллизовывается новая роль коллективного труда и совместной работы, во-вторых, увеличивается приоритет человеческого и социального капитала, а в-третьих, задействуются сетевые информационно-коммуникационные технологические решения, радикально снижающие издержки совместной работы и обмена знаниями.

Одним из результатов настоящей работы является вывод о том, что модернизацию можно и нужно рассматривать как процесс создания устойчивой системы стимулов для обеспечения производительной деятельности и роста инвестиций в человеческий капитал. При таком подходе кардинально меняется точка зрения на роль социального капитала в экономике, который является важнейшим фактором реализации потенциала человеческого капитала с одной стороны, а с другой — условием организации коллективных действий как формы раскрытия данного потенциала.

В работе было показано, что более высокий уровень доверия обеспечивает, во-первых, более высокий уровень экономической активности, а во-вторых, улучшает функционирование государственной бюрократии. Другими словами, социальный капитал оказывает на экономические параметры:

а) прямое воздействие через снижение издержек рискованных транзакций, которые зачастую являются основой инновационного процесса (обеспечение институционального климата), и б) косвенное воздействие путем снижения издержек обеспечения подотчетности государства (обеспечение подотчетного и эффективного государства).

Существуют свидетельства того, что общество со сравнительно более высокими запасами социального капитала лучше справляется с производством различных общественных благ.

В качестве механизмов реализации «новой модели роста», активизирующих недоиспользованный в экономике потенциал человеческого и социального капитала и обладающих существенной экономической значимостью, можно предложить следующие инструменты государственной экономической политики:

- оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов и разработка политик на основе фактических доказательств;
- инструменты сетевой совместной работы;
- инструменты прямой демократии (электронные петиции, отзыв должностных лиц);
- самообложение и государственное софинансирование производства общественных благ.

Указанные инструменты направлены на усиление и упрощение участия общества в процессе принятия и мониторинга управленческих решений и обеспечивают возможности для использования экспертного потенциала граждан, усиления обратной связи, повышения подотчетности государства.

Кроме того, в настоящей работе были проиллюстрированы перспективы увеличения результативности действия указанных инструментов, способствующих модернизации социально-экономических отношений в России, при условии улучшения состояния в сфере социального капитала.

Дополнительно была отмечена роль социального капитала с точки зрения преодоления явления институциональной

инерции. Обеспечение эффективной самоорганизации общественных групп, использование социального капитала увеличивают вероятность преодоления эффекта блокировки экономически эффективных реформ, способствуя снижению рентоориентированного поведения со стороны активных групп специальных интересов.

Проведенная работа позволяет сформулировать основной принцип разработки мер государственной экономической политики, направленной на стимулирование инновационного развития, который заключается в следующем: устойчивая в долгосрочном периоде политика стимулирования инновационного развития должна задействовать и раскрывать потенциал человеческого капитала через формирование высокого уровня гражданской активности и кооперации, выстраивания системы сотрудничества власти и народа.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Acemoglu D. (2003). Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment and politics//Journal of Comparative Economics. Vol. 31. P. 620–652.

Acemoglu D., Jackson M. (2011). History, Expectations, and Leadership in the Evolution of Social Norms. NBER Working Papers. No. 17066.

Acemoglu D., Robinson J. (2007). Persistence of Power, Elites and Institutions. Mimeo.

Aghion P., Algan Y., Cahuc P., Shleifer A. (2010). Regulation and Distrust//Quarterly Journal of Economics. Vol. 125. P. 1015–1049.

Alesina A., Carloni D., Lecce G. (2013). The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments. Fiscal Policy after the Financial Crisis, University of Chicago Press.

Alesina A., Drazen A. (1992). Why are stabilizations delayed?//American Economic Review. Vol. 81. P. 1170–1188.

Algan Y., Cahuc P., Shleifer A. (2013). Teaching Practices and Social Capital // American Economic Journal: Applied Economics, American Economic Association. Vol. 5. No. 3. July. P. 189–210.

Almond G. A., Verba S. (1963). The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Boston: Little Brown.

Banable S. (2013). The European Commission Impact Assessment System. Presentation by Stephen Banable, European Commission, Secretariat General.

Barber B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* Berkeley. University of California Press.

Barro R. J. (1996). Determinants of Economic Growth: A Cross Country Empirical Study. NBER Working Paper. No. 5698.

Beck T., Demirguc-Kunt A., Levine R., Maksimovic V. (2001). Financial Structure and Economic Development: Firm, Industry, and Country Evidence in Financial Structure and Economic Growth. Cambridge, MA: MIT Press.

Bourdieu P. (1986). The forms of capital // *Richardson J.* (Ed.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. New York, Greenwood. P. 241–258.

Boyle D., Coote A., Sherwood C., Slay J. (2010). Right Here, Right Now. Taking co-production into the mainstream, NESTA, London.

Caselli F., Morelli M. (2004). Bad Politicians // Journal of Public Economics. Vol. 88(3–4). P. 759–782.

Chesbrough H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston: Harvard Business School Press;

Coleman J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital // American Journal of Sociology. Vol. 94. P. 95–120.

Denisova I., Eller M., Zhuravskaya E. (2010). What do Russians think about transition? // Economics of Transition. Vol. 18 (2). P. 249–280.

Estellés-Arolas E., González-Ladrón-de-Guevara F. (2012). Towards an integrated crowdsourcing definition // Journal of Information Science. Vol. 32. No. 2. P. 189–200.

Fernandez R., Rodrik D. (1991). Resistance to Reform: Status Quo Bias In the Presence of Individual-Specific Uncertainty // American Economic Review. Vol. 81. P. 1146–1155.

Giavazzi F., Tabellini G. (2005). Economic and political liberalizations // Journal of Monetary Economics. Vol. 52. P. 1297–1330.

Giuliano P., Mishra P., Spilimbergo A. (2010). Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset. IMF Working Papers.

Glaeser E., Ponzetto G., Shleifer A. (2007). Why Does Democracy Need Education? // *Journal of Economic Growth*. Vol. 12. No. 2. P. 77–99.

Gorodnichenko Y., Roland G. (2010). Culture, Institutions and the Wealth of Nations. NBER Working Paper. No. 16368.

Greif A. (1994). Cultural beliefs and the organization of society: a historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies // *Journal of Political Economy*. Vol. 102. No. 5. P. 912–950.

Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2004). The Role of Social Capital in Financial Development // *American Economic Review*. Vol. 94. P. 526–556.

Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2006). Does Culture Affect Economic Outcomes? // *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association. Vol. 20. No. 2. P. 23–48.

Guiso L., Sapienza P. and Zingales L. (2009). Cultural Biases in Economic Exchange? // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 124. No. 3.

Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2011). Civic Capital as the Missing Link // *Social Economics Handbook* / edited by Jess Benhabib, Alberto Bisin and Matthew O. Jackson. Vol. 1. P. 417–480. Elsevier.

Guiso L., Pinotti P. (2012). Democratization and Civic Capital. CEPR Discussion Paper No. 8847, February.

Head B. W. (2010). Evidence-based Policy: Principles and Requirements, in *Strengthening Evidence-based Policy in the Australian Federation*, Roundtable Proceedings, Canberra: Productivity Commission. P. 13–26.

Helliwell J., Putnam R. (2007). Education and Social Capital // *Eastern Economics Journal*. Vol. 33. No. 1. P. 1–19.

Hellman J. (1998). Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // *World Politics*. Vol. 50. P. 203–234.

Hilbert M. (2007). Digital Processes and Democratic Theory: Dynamics, risk and opportunities when democratic institutions meet digital information and communication technologies,

peer-reviewed online publication <http://www.martinhilbert.net/democracy.html>.

Hippel E. (2006). Democratizing innovation: the evolving phenomenon of user innovation. *Advancing knowledge and the knowledge economy*. Cambridge Mass.: MIT Press. P. 237–255.

Howe J. (2008). *Crowdsourcing: Why the power of the crowd is driving the future of business*. Crown Business: New York.

Keefer P., Knack S. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures// *Economics and Politics*. November. Vol. 7.

Keefer P., Knack S. (1997). Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of Institutional Explanation// *Economic Inquiry*. Vol. 35. P. 590–602.

Knack S., Keefer Ph. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation// *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112. No. 4. P. 1251–1288.

Loeffler E., Taylor-Gooby D., Bovaird T., Hine-Hughes F., Wilkes L. (Eds). (2012). *Making Health and Social Care Personal and Local. Moving from Mass Production to Co-Production*. Governance International, Birmingham, May.

Mauro P. (1995). Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol 110. No. 3. P. 681–712.

Miguel E., Fisman R. (2007). Corruption, Norms and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets // *Journal of Political Economy*. Vol. 115. No. 6. P. 1020–1048.

Milligan K., Moretti E., Oreopoulos P. (2004). Does Education Improve Citizenship? Evidence from the United States and the United Kingdom. *Journal of Public Economics*. Vol. 88. No. 9–10. P. 1667–1695.

Nannicini T., Stella A., Tabellini G, Troiano U. (2013). Social Capital and Political Accountability// *American Economic Journal: Economic Policy*, American Economic Association. Vol. 5. No. 2. May. P. 222–250.

North D. C., Thomas R. P. (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (2003). Promise and Problems of «E-Democracy»: Challenges of Online Citizen Engagement.

Olson M. (1997). The New Institutional Economics: The Collective Choice Approach to Economic Development in Clague C. et al. eds., Institutions and Economic Development. Johns Hopkins University Press, Baltimore. P. 37–66.

Ostrom E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. World Development, Elsevier. Vol. 24. No. 6. June. P. 1073–1087.

Ostrom E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms // Journal of Economic Perspectives. Vol. 14. No. 3.

Prahalad C. K., Ramaswamy V. (2004). The future of competition: Co-creating unique value with customers. Harvard Business School Press.

Putnam R., Leonardi R., Nanetti R. (1993). Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. New Jersey: Princeton University Press.

Radaelli C. M. (2008). Evidence-based policy and political control: what does regulatory impact assessment tell us? European Consortium for Political Research // Joint Sessions of Workshops University of Rennes, France, 11–16 April.

Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2002). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, NBER Working Paper. No. 9305.

Seagert S., Winkler G. (1998). Social Capital and the Revitalization of New York City's Distressed Inner-city Housing // Housing Policy Debate. Vol. 9. No. 1.

Shleifer A., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Vishny R. (1997). Legal Determinants of External Finance // Journal of Finance.

Shleifer A., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Vishny R. (1998). Law and Finance // Journal of Political Economy.

Stiglitz J. E. (2002). Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm // Review of Development Economics. Vol. 6. No. 2. P. 163–182.

Tabellini G. (2008). The scope of cooperation: Values and incentives // Quarterly Journal of Economics. Vol. 123. No. 3. P. 905–950.

Tirole J. A. (1996). Theory of Collective Reputations (with applications to the persistence of corruption and to firm quality)// Review of Economic Studies. Vol. 63(1). P. 1–22.

Weingast B. R. (1997). The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law// American Political Science Review. Vol. 91. No. 2. P. 245–263.

World Economic Forum's Global Agenda Council on Complex Systems (2013). Perspectives on a Hyperconnected World: Insights from the Science of Complexity//World Economic Forum. January.

Афонцев С. А. Политические рынки и экономическая политика. М.: КомКнига, 2010.

Власть–элиты–общество: контуры нового общественного договора. Аналитический доклад / Центр политических технологий. 2013.

Государственная программа Кировской области «Содействие развитию институтов гражданского общества и поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» на 2013–2015 годы.

Кауфманн Д., Краай А., Лобатон П. Значение государственного управления / Институт Всемирного Банка. 1999. Октябрь.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р)

Корня А. 100 000 подписей в Интернете могут инициировать новый закон//Ведомости – Власть. 2012. 7 февраля. http://www.vedomosti.ru/politics/news/1496010/drug_obschestva.

Новек Б. Wiki-правительство: как технологии могут сделать власть лучше, демократию — сильнее, а граждан — влиятельнее; пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2012.

Общество слабо контролирует действия властей — 42% россиян// Левада-центр. Пресс-выпуск от 08.11.2012. <http://www.levada.ru/08-11-2012/obshchestvo-slabo-kontroliruet-deistviya-vlastei-42-rossiyan>

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утверждено Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г.).

Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности; пер. с англ. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010.

Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М.: Ad Marginem, 1996.

Полищук Л. И. Нецелевое использование институтов: причины и следствия // Вопросы экономики. 2008. № 8.

Полищук Л. И., Пересецкий А. А., Борисова Е. И. Управление коллективной собственностью в российских городах: анализ товариществ собственников жилья // Вопросы экономики. 2010. № 11.

Полтерович В. М., Попов В. В. Демократизация и экономический рост. Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 13–27.

Реализация ППМИ в Кировской области. Итоги реализации в 2013 году, перспективы и стратегия развития Проекта на 2014 год / Департамент социального развития Кировской области. 2013. www.socialkirov.ru/project/matv_konfer.pptx/

Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства России № 2227-р от 8 декабря 2011 года).

Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Чесбро Г. Открытые инновации. Создание прибыльных технологий; пер. с англ. М.: Поколение, 2007.

Шуровески Д. Мудрость толпы. Почему вместе мы умнее, чем поодиночке, и как коллективный разум формирует биз-

нес, экономику, общество и государство; пер. с англ. М.: Вильямс, 2007.

Интернет-портал проекта «РосЯма. <http://rosyama.ru>.

Интернет-портал «Российская общественная инициатива». <https://www.roi.ru/>.

Интернет-портал общественных консультаций по закону об образовании в РФ. <http://edu.crowdexpert.ru/node/64/>.

Интернет-портал электронных петиций Великобритании. <http://epetitions.direct.gov.uk/>

Научная литература

Серия «Научные доклады: экономика»

Заказное издание

**Иванов Владимир Владимирович
Комаров Владимир Михайлович
Павлов Павел Николаевич
Румянцев Никита Александрович**

Вопросы модернизации
Роль социального капитала

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*
Редактор *О. В. Черкасова*
Художник *В. П. Коршунов*
Оригинал-макет *О. З. Элоев*
Компьютерная верстка *Т. А. Файзуллина*

Подписано в печать 23.12.13. Формат 60х90/16
Гарнитура ПТ Сериф. Усл. печ. л. 4,25. Тираж 500 экз.
Заказ № 1120

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84
Коммерческий отдел – тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
com@anx.ru
www.domdelo.org

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84